Глава 7

МИРОВОЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

7.1

Проблемы региональной экономики в странах мира: общее и особенное

Региональные проблемы играют важную роль в развитии большинства стран мира, особенно на этапах значительных экономических, социальных, политических перемен. Но есть ли существенное сходство между региональными проблемами в странах, которые по масштабам территории, социально-экономическому развитию, культурным традициям, этническому составу населения, государственному устройству и другим признакам сильно отличаются друг от друга? На этот вопрос смело можно ответить утвердительно.

Один из парадоксов современного мира заключается в том, что большие различия между странами в целом (по суммарным или средним характеристикам) сочетаются со значительным сходством между определенными типами регионов в разных странах. Отсюда и наличие многих общих черт в подходах разных государств к своим внутренним региональным проблемам. Поэтому исследования и регулирование регионального развития в России можно и нужно проводить с учетом богатейшего мирового опыта.

Большие развитые страны (США, Канада, Австралия) дают много примеров решения региональных проблем, являющихся актуальными для России и рассмотренных в гл. 5 и 6. Это проблемы изменения территориального разделения труда и усиления межрегиональной кооперации, реструктуризации старопромышленных и аграрных регионов, сближения регионов по уровню социально-экономического развития, освоения периферийных регионов с богатыми природными ресурсами, ограничения чрезмерного роста крупных городов и промышленных агломераций, регулирования миграции между городами и сельской местностью, модернизации инфраструктурных систем, оздоровления экологической ситуации в регионах, стабилизации социально-экономического положения малочисленных народностей и многие другие. Примеры решения региональных проблем в этих странах не всегда достойны подражания, но во вс х случаях они дают полезные для новой практики знания.

Многие *cpedi'^e* и даже *малые по территории страны* также обладают ценным опытом решения региональных проблем. Уместно заметить, что *главное здесь не масштаб страны, а ее региональное многообразие и степень активности региональной политики государства.* Например, в Германии особенно интересен опыт реструктуризации новых восточных земель и их экономической интеграции с западными землями, в Италии поучительна политика преодоления социально-экономических контрастов между Севером и Югом, в Японии особого внимания заслуживают деконцентрация промышленного производства, сохранение рекреационных территорий и создание системы технополисов, в Испании — разрешение конфликтов между центром и национальными автономиями, в Нидерландах — осушение и освоение больших участков моря. И перечисленные, и многие другие страны обладают ценным опытом территориального обустройства на уровне агломераций, городов, сельских местностей, санации депрессивных территорий, "рассеивания" безработицы, рационального использования земли, охраны окружающей среды.

В развитых странах стабильное развитие регионов и надежное функционирование систем "центр — регионы" во многом определяются четким разде-

лом предметов ведения между центральной, регион&пьной и муниципальной властями, отлаженной системой бюджетного федерализма, применением разнообразных форм и инструментов государственного регулирования. Все это отнюдь не означает полного устранения коллизий в отношениях между центром и регионами, периодических вспышек радикального регионализма этнорегионального сепаратизма и ответных реакций центра, о чем свидетельствуют факты из современной истории Канады, Бельгии, Великобритании Италии и других развитых стран. Тем большее значение имеет изучение практики последовательной корректировки правовых основ, институциональных структур и экономических механизмов в соответствии с меняющимися ситуациями.

Не должно быть иллюзий, что внешне процветающие страны уже полностью решили свои региональные проблемы. Как правило, традиционные проблемы сглаживаются, переходят в новое качество, но не исчезают. Вместе с тем в мире возникают принципиально новые региональные проблемы, связанные с переходом к постиндустриальному, информационному обществу и глобализацией экономики. И для России очень важно не упустить из виду назревающие качественные перемены, иначе страна останется в положении вечно догоняющей.

Современная Россия имеет много общих региональных проблем не тольkc с развитыми, но и *с **развивающимися странами,*** которые уже достигли довольш высоких масштабов развития экономики и сохраняют динамизм социально экономических преобразований, в том числе в региональном разрезе. Это прежд всего такие большие страны, как Китай, Бразилия, Мексика. Особое значени для заинтересованного изучения имеют достигнутые этими странами результат! по активному включению регионов в международное экономическо сотрудничество (свободные экономические зоны Китая, приграничный **поя Мексики), экономическому освоению новых регионов (Бразилия), транспор! ному и энергетическому строительству (Бразилия, Китай), стимулировани: межрегиональной интеграции, продвижению промышленности (особенно маль предприятий) в сельские местности и др.**

Главная задача изучения мирового опыта регионального развития со< тоит не просто в том, чтобы лучше понимать суть тех или иных регионална проблем в той или иной стране, а в овладевании способами их решения целью использования в российских условиях. Нельзя надеяться на возможное копирования и переноса опыта какой-либо одной страны. Успех может принес только тщательная селекция мирового опыта.

7.2

Сущность государственного регулирования регионального развития. Место региональной экономической политики

функционирование и развитие региональных экономических систем не может осуществляться только на основе рыночного саморегулирования. Политика государственного невмешательства неизбежно приводит, как свидетельствует мировой опыт, к нарастанию разного рода противоречий, способных разрушить целостность национальной экономики и общества. Поэтому забота о пространственной организации хозяйства страны является непременной функцией любого государства, безусловным рефлексом его самосохранения.

Характерные признаки государственного регулирования регионального развития можно найти в истории большинства стран. В СССР и странах социалистической ориентации регулирование регионального развития являлось одной из важных подсистем государственного планирования и управления. Современные системы регулирования в странах рыночной экономики стали складываться в период мирового кризиса 1930-х гг. (особенно в США); они приобрели более развитые формы после второй мировой войны (особенно в Западной Европе) и периодически реформируются в последние десятилетия. Активизация деятельности государства в этой сфере отражает понимание того, что без решения региональных проблем нельзя достигнуть провозглашаемых правительствами большинства развитых стран национальных целей: полной занятости, улучшения качества жизни, справедливого распределения доходов, стабильного экономического роста и др.

В осуществлении регионального регулирования участвуют в той или иной степени все государственные институты, поскольку их деятельность так или иначе привязывается к определенной территории. Однако решение региональных проблем далеко не всегда является для них основной функцией. Поэтому в системе государственного регулирования регионального развития целесообразно выделять специализированную регионально ориентированную деятельность, Называемую ***региональной политикой.***

Имеется много определений понятия "региональная политика" и частности, понятия "региональная экономическая политика". Но принципиально они мало различаются. Э.Б. Алаев в своем известном понятийно-терминологическом словаре, на который мы ссылались в гл. 1, дает следующее определение "Региональная политика государства — сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, то есть связанная с взаимоотношениями между государством и районами, а также районов между собой"[1]. Необходимыми составляющими региональной политики (при любых модификациях ее определения) являются четко сформулированные цели, объекты и субъекты, а также средства осущестшшния.

Государственное регулирование регионального развития присутствует в каждой стране, но в разных формах. Частые же споры о том, существует или нет региональная политика, объясняются тем, что *осознанную и действенную региональную политику* нередко трудно идентифицировать в разноаспектной и слабо скоординированной деятельности различных государственных институтов, оказывающих влияние на регионштъное развитие. Региональная политика может быть активной, институционально обособленной, оснащенной специализированными инструментами и т.п., а может быть и малозаметной, слабо выделяющейся среди других направлений деятельности государства.

Цели региональной экономической (или социально-экономической) *политики* (РЭП) при всем разнообразии формулировок в разных странах выражают компромисс между экономической эффективностью и *социальной справедливостью.*

Экономические цели включают оживление производства в депрессивных регионах, создание полюсов роста и зон эффективного предпринимательства, повышение конкурентоспособности регионального производства, усиление межрегиональной экономической интеграции и т.д. Среди главных социальных целей РЭП — приоритетное увеличение занятости, доходов населения и улучшение социальной инфраструктуры в наиболее отсталых регионах, расширение доступности общественных благ и т.д. Принцип социальной справедливости в региональном аспекте состоит в том, что граждане и социальные группы должны иметь равные возможности получения работы, доходов и общественных благ независимо от места проживания. Реализация этого принципа (или идеи "территориальной солидарности") требует перераспределения финансовых ресурсов от более благополучных к менее благополучным (и тем более кризисным) регионам.

[1] Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь-С. 189-190.

Стремления к экономической эффективности и социальной справедливости в территориальном развитии страны могут быть как совместимыми, так и конфликтными. Принципы нахождения оптимального компромисса указанных целей рассматривались в гл. 2 и 4 (теория и модели оптимума по Парето). Соотношения между основными целями, способы и возможности их согласования зависят от многих обстоятельств.

На стадии экономического подъема государство имеет больше финансовых возможностей для справедливого межрегионального перераспределения средств. При сокращении же государственных доходов, например при уменьшении налоговых поступлений вследствие экономического спада, государство вынуждено, с одной стороны, стимулировать регионы, в которых имеются наибольшие предпосылки для возобновления экономического роста, а с другой стороны, ограничиваться социальной поддержкой только тех регионов, население которых находится в самом тяжелом положении. Естественно, что изменения политики межрегионального перераспределения могут вызывать неудовлетворение и сопротивление или "богатых" или "бедных" регионов. Например, власти и граждане западных земель Германии критикуют политику масштабной помощи новым восточным землям. Определенные коллизии между регионами-донорами и регионами-реципиентами наблюдаются во многих странах, осуществляющих активную региональную политику.

В идеологии региональной экономической политики важное место занимает представление, что главным ее *объектом* являются различного рода региональные (пространственные) неравенства — различия в уровнях развития, занятости, доходов населения, условиях предпринимательства и т.д.[1] Из этого следует, что суть региональной политики — свести к минимуму те неравенства, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, препятствуют социально-экономическому развитию страны в целом. Поэтому, для того чтобы определить задачи РЭП и средства их решения, необходимо выявить основные неравенства и их причины.

В работах зарубежных регионалистов к числу наиболее распространенных причин региональных неравенств относятся:

- резкие различия природно-климатических условий жизни и предпринимательства в отдельных регионах страны;

[1] Такое представление о главном объекте отражается в некоторых определениях региональной Политики. Например: "Региональная политика — политика, нацеленная на устранение значительных несоответствий показателей безработицы или дохода на душу населения в разных регионах" (Пасс К., ЛоУз Б., Дэвис Л. Словарь по экономике: Пер. с англ. под ред. П.А. Ватника. СПб.. 1998. С. 479). Эта же т°чка зрения настойчиво проводится, в частности, в трудах Организации по экономическому СотРУДничеству и развитию (Organisation for Economic Cooperation and Development — OECD), Периодически обобщающей опыт региональной политики разных стран.

• масштабы, качество и направления использования природных ресурсов которые определяют "продуктивность" регионов. Этот фактор влияет не только на сельское хозяйство, рыболовство, добычу полезных ископаемых и лесное хозяйство, но и на условия экономической деятельности и жизни людей;
• периферийное или глубинное положение региона, вследствие чего повышаются транспортные расходы, растут производственные издержки и сужается рынок сбыта;
• устаревшая структура производства, запаздывание с введением инно ваций;
• агломерационные преимущества (большое пересечение в регионе межотраслевых связей и развитая инфраструктура) и агломерационные недостатки (перенаселение);
• стадия технологического развития, выражающаяся в преобладании тех или иных видов производств и производственно-технологических укладов;
• демографические различия (структура населения, динамика воспроиз водства, в том числе обусловленная этнорелигиозными особенностями);
• различия предпринимательского климата (налоговая система, степень административного контроля над фирмами и т.д.);
• политические и институциональные факторы (например, степень региональной автономии);
• социально-культурные факторы (степень урбанизации, образованность населения, наличие научных и культурных центров и др.).

Государственная региональная политика является многоуровневой. Ее субъектами выступают законодательные и исполнительные власти центра и регионов, органы местного самоуправления, а также различного рода межрегиональные ассоциации. Принципы, организация, методы, формы региональной экономической политики существенно различаются по странам.

Международный опыт регулирования регионального развития и региональной политики рассматривается далее по важнейшим компонентам с выделением особенностей стран главным образом с точки зрения современных российских условий. Основными объектами для сравнения выбраны *США (ведущая страна мира по экономическому потенциалу, имеющая большую территорию), Австралия* (страна, продолжающая экономическое освоение новых территорий, как и Россия), четыре европейские страны *{Германия, Франция, Италия, Испания),* региональная

политика которых в сопоставлении с Россией изучалась в рамках проекта Тасис, и *Европейский союз,* опыт которого имеет особое значение для интеграции экономического пространства России и стран СНГ.

7.3

Институциональные и правовые

основы регулирования регионального развития

7.3.1
Государственное устройство и роль регионов

Регулирование регионального развития осуществляется в странах с самым разнообразным государственно-политическим устройством. Более того, по-своему интересный и успешный опыт региональной экономической политики имеется и в федеративных республиках (США, Канада, Германия, Австрия и др.), и в унитарных республиках (Франция, Италия и др.), и в королевствах, точнее — в монархиях парламентского типа (Великобритания, Нидерланды, Испания, Швеция и др.).

Во всех странах, за исключением самых маленьких (Андорра, Лихтенштейн и т.п.), существует один или более уровней государственного регионального управления. Регионами первого ранга являются: в США — *штаты (50), в Австралии — штаты* (6) и *автономные территории* (2), в Германии — земли (16), во Франции —регионы (22), в Италии — регионы (20), в Испании — автономные сообщества (17), в Нидерландах — *провинции* (12) и т.д. В вертикали государственной власти регионы обладают одним из трех возможных статусов: 1) имеют собственную сферу полномочий, закрепленных в конституции страны (административная автономия); 2) подчиняются центральным властям как проводники их политики; 3) находятся в переходном процессе.

Как правило, федеративные государства отличаются от унитарных тем, что в них регионы — субъекты федерации обладают большими правами, чем регионы первого ранга в унитарных государствах. Однако и между федеративными государствами различия весьма существенны. В США, где эволюционирует модель децентрализованного федерализма, Конституция (принятая еще в 1787 г.) закрепляет свое верховенство, а также верховенство федеральных законов над конституциями и законами штатов, определяет полномочия только федерации, [а] также "совпадающие" полномочия. Предметы ведения штатов, кроме запрещений, не закрепляются федеральным законодательством. В Германии же

действует модель *кооперативного федерализма.* Основной закон Германии признает земли государствами в рамках федерализма. Земли обладают общ«« компетенцией, за исключением узкого круга вопросов, которые находятся исключительно в компетенции федерального управления. Главная сфера федерального уровня — координация и согласование.

Преобладающей тенденцией в эволюции современных государств является постепенная децентрализация государственной власти, передача все большей части государственных функций от центра к регионам. Например, в Великобритании (Соединенном Королевстве), долгое время имевшей нарастающую тенденцию централизованного контроля над регионами, произошел поворот к большей автономизации Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса, в частности, в форме создания региональных парламентов. В Италии недавно был провозглашен "административный" федерализм. Испания за короткий исторический период осуществила переход от диктатуры к так называемому федерализму de facto, основанному на партнерстве центральной власти с автономными сообществами. В определения устройства ряда унитарных государств включается дополнение, что они являются унитарными республиками с децентрализацией управления. Идейная база этого процесса — демократизация, "уменьшение расстояния между властью и гражданами"[1].

Франция в результате многолетнего реформирования выстроила систему административно-территориального управления, в которой регионы (их 22), объединяющие департаменты (их 96), последовательно расширяют свои полномочия.

В *Италии* современное государственное устройство также формировалось долго и трудно. Сейчас страна разделена на 15 регионов с обычным статусом (им переданы государственные административные компетенции) и 5 регионов со специальным статусом, т.е. с большей автономией (Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто Адидже, Фриули-Венеция Джулия, Балле д'Аоста). В свою очередь, регионы делятся на провинции. Особенностью Италии является централизация в управлении промышленностью, торговлей, образованием, социальной защитой; зато регионам переданы широкие полномочия в обустройстве территории, развитии сельского хозяйства, ремесел, туризма. Компетенция регионов ограничена и снизу: провинциям и коммунам даются все функции "исключительного местного интереса".

[1] Приведем высказывание министра-председателя Фландрии (регион Бельгии) Л. Ван ден Бранде, характерное для идеологии европейской децентрализации и регионализма: "Именно регионы ныне как никто другой приспособлены для того, чтобы выступать гарантами демократии, культурной автономии, экономического и социального развития и нужд граждан Европы, и этого факта не меняют ни глобализация, ни интернационализация современной жизни" (Цит. по: Иванов И.Д- Европа регионов. М.: Международные отношения, 1998. С. 61—62).

Испания в соответствии с Конституцией 1978 г. является не только парламентской монархией, но и многонациональным, многоязыковым государством. Территория страны состоит из 17 автономных сообществ, равных по статусу и обладающих широким кругом полномочий[1]. Процесс передачи полномочий от центра автономиям еще не завершен, но предрешен специальным Пактом.

Отмечая различия государственного устройства европейских стран, необходимо выделить тенденцию сближения между федерациями, унитарными государствами, государствами автономий по уровню децентрализации управления. В значительной мере это происходит благодаря политике Европейского союза по усилению роли регионов.

Вертикаль исполнительной государственной власти ("центр — регионы") организуется по-разному. В одних странах *главы регионального управления* выбираются населением (губернаторы в США), в других — региональными парламентами (премьер-министры федеральных земель Германии как лидеры парламентского большинства), в третьих — назначаются центром (префекты французских регионов, комиссары нидерландских провинций). Во всех странах в регионах действуют разного рода *представительства центральной власти* (федеральные службы), не подчиняющиеся региональным администрациям.

Большой объем функций по регулированию регионального развития приходится на *муниципальное (местное) самоуправление.* Органы местного самоуправления отвечают за функционирование инфраструктуры местного значения, обустройство территории, в той или иной степени — за школьное образование, здравоохранение и т.п. Здесь разнообразие организационных форм особенно значительно. Например, в США существуют в разных штатах такие территориальные единицы самоуправления, как *графства, муниципалитеты городов, борроу, виллиджи, тауны и тауншипы, специальные округа* (по обслуживанию), *школьные округа.* В других странах территории местного самоуправления Унифицированы: *общины* в Германии, Нидерландах, Австрии, *коммуны* во Франции и Италии, *муниципии* в Испании. В некоторых странах местное самоуправление разделяется между территориями разного ранга: во Франции — это Департаменты и коммуны, в Испании — провинции и муниципии.

Местное самоуправление напрямую связывается не только с государственной властью в регионах, но и с центральной властью. Примером могут служить общегосударственные программы подъема небольших кризисных и

[1] Существенным результатом реформирования государственного устройства Испании (превращение в государство автономий) является преодоление прежней политико-правовой асимметрии: все регионы Первого ранга были подняты до уровня ранее выделявшихся по своему статусу национальных автономий (Каталония, страна Басков).

депрессивных территорий, предоставление финансовой помощи для проведения общенациональных мероприятий и т.п. Руководители органов местного самоуправления чаще всего избираются местным населением, однако есть исключения. Например, в Нидерландах руководители муниципалитетов — бургомистры — назначаются центральным правительством.

Особое место в территориальном устройстве стран занимают *крупные регионы (наподобие экономических районов в России), которые объединяют административно-территориальные единицы первого ранга, но, в отличие от них не имеют полного состава органов регионально-государственного управления.*

Так, Бюро цензов США делит территорию страны на 9 регионов (Новая Англия, Северо-Восточный центральный, Средне-Атлантические штаты, Юго-Восточный центральный и т.д.). В Великобритании, помимо трех "национальных" регионов (Уэльс, Шотландия, Северная Ирландия) выделяется 11 "стандартных" регионов (Север, Северо-Запад, Западная часть центра, Восточная часть центра и т.д.). Во Франции существует 8 макрорегионов, объединяющих группы департаментов (Север, Центр, Запад и т.д.). В Австралии, несмотря на то что ее штаты представляют собой очень большие территории, действуют специальные федеральные учреждения, занимающиеся вопросами крупных регионов: Администрация по развитию Юго-Запада, Большого юга, Среднего Запада.

Макрорегионы создаются прежде всего для стратегического планирования, совершенствования макроструктуры экономического пространства[1].

В ряде стран существуют административно-территориальные единицы, занимающие промежуточное положение между регионами первого ранга и территориями местного самоуправления. Например, в Германии — это *правительственные округа* (их 38), выполняющие некоторые функции федеральной власти.

В указанных странах, так же как и в России, существуют противоречия между стратегическим значением макрорегионов (или правительственных регионов) и их ограниченным институционально-правовым статусом по сравнению со штатами, федеральными землями и т.п. Однако опыт Франции, где нынешние 22 региона трансформировались из прежних "планировочных регионов", свидетельствует о практической возможности перехода к более укрупненному административно-территориальному делению на основе экономического районирования.

---

[1] Классификация регионов ЕС (см. параграф 1.2) включает макрорегионы в группу НАТС-1 (всего 77 регионов). Сюда входят и 16 федеральных земель Германии, хотя они являются официальными административно-территориальными единицами первого ранга.

7.3.2

Институты регулирования регионального развития

Ни в одной стране нет монополии какого-либо одного центрального государственного органа, ответственного за регулирование регионального развития. Так или иначе, эта функция государства разделяется между несколькими или многими центральными ведомствами. Как правило, выделяется один-два ведущих или координирующих органа. В Германии — это Министерство транспорта, строительства и жилищного хозяйства, в Италии — Министерство по делам регионов, в Испании — Генеральный административный совет по планированию, в Нидерландах — Министерство жилищного хозяйства, физического планирования и охраны среды, в Австралии — Комитет по городам, на который возложены задачи физического планирования.

В *США* на федеральном уровне ответственность за разработку и реализацию региональной политики более рассредоточена. Выделяется роль Администрации экономического развития, входящей в состав Министерства торговли. Основная деятельность этого органа связана с реализацией программ развития отстающих и депрессивных районов ("реконструируемых ареалов", "округов экономического развития", "зон предпринимательства" и т.д.). Региональными проблемами занимаются также Управление по разработке политики и Административно-бюджетное управление при Президенте страны, Федеральный консультативный совет по экономическому развитию. Комиссия по междуштатной торговле. Значительными полномочиями в выработке и осуществлении федеральной региональной политики обладает непосредственно Президент США: согласно Закону о сотрудничестве федеральных и местных властей, Президент устанавливает правила разработки и рассмотрения федеральных программ и проектов, оказывающих значительное влияние на экономическое развитие тех или иных регионов.

Высшие законодательные органы большинства стран имеют специальные Комитеты (комиссии) по региональной политике, а в двухпалатных высших законодательных органах верхние палаты нередко являются по существу палатами Регионов. Так, в Сенат США избираются по два представителя от каждого штата, в Бундесрат ФРГ избираются от трех до шести представителей от каждой Федеральной земли пропорционально их населению. Во Франции мэры городов составляют половину парламента.

Кроме административных и законодательных органов государственной власти важную роль в регулировании регионального развития играют разного рода консультативные, проектные, экспертные исследовательские организации

В *Германии* действует Комитет по пространственной организации, председателем которого является канцлер ФРГ, а членами — федеральные министры отвечающие за основные аспекты регионального развития. Конференция министров по пространственной организации, объединяющая министров федерального и земельного уровня, вырабатывает согласованные рекомендации. Консультативный комитет по пространственной организации работает в непосредственном контакте с ведущим министерством. Агентство по строительству и пространственному планированию, обладающее статусом общественного института, готовит для правительственных учреждений аналитические отчеты, экспертизы региональных проектов, предложения по региональному развитию.

Во *Франции* авторитетным представительным органом управления, вырабатывающим рекомендации и осуществляющим координационные функции, і том числе непосредственно в регионах, является Делегация по обустройств} территории и региональному развитию (ДАТАР). Межведомственный комига по обустройству и развитию территории (СИАДТ) подчиняется Премьер-министру, а его членами являются министры. Свои решения СИАДТ принимае: по предложениям ДАТАР. Национальный комитет по обустройству территорш (КНАДТ) готовит предложения по осуществлению согласованной регионально! политики национальным правительством, органами местного самоуправлени; и Европейским союзом, а также участвует в подготовке планов регионально™ развития. Фонд обустройства и развития территории (ФНАДТ) участвует ; финансировании проектов, отобранных указанными выше институтами.

В *Италии,* кроме Министерства по делам регионов, важную роль играе Конференция "Государство — регионы". В работе Конференции, собираемо] два раза в месяц, принимают участие представители всех регионов страны. Прав созыва — у Председателя Совета министров. Он имеет один голос, а регион] вместе взятые — также один голос (т.е. по 50%). Главными задачами Конференци являются подготовка согласованных предложений к проекту бюджета, выделени государственной помощи слаборазвитым регионам. В случае необходимости н Конференцию приглашаются представители тех или иных министерств ведомств.

В *Испании* значительную роль в реализации региональной экономическо политики играют Генеральный административный совет по планирований Совет по финансовой политике автономных сообществ, Национальная комисст по местной администрации. Наряду с ними функционируют совместные коми<

сйИ (ассоциации, конференции) центрального правительства и автономных сообществ, регулирующие определенные аспекты регионального развития, а также Союз итальянских провинций и Национальная ассоциация итальянских коммун.

В *США* существует большая сеть организаций, оказывающих содействие региональному развитию. Их число стало быстро расти в 1960-е гг. в связи с активизацией государственного вмешательства в экономику регионов (к этому времени относится принятие ряда федеральных законов о региональном развитии). Возникающие организации назывались по-разному: региональные агентства по планированию, советы (комитеты) при местных властях, организации развития и т.д. К 1967 г. было создано более 350 подобных организаций, которым*дано было общее название — "Совет". Для координации их работы была образована Национальная ассоциация региональных советов, которая стала ежегодно проводить свои конференции. В обосновании региональной политики федерального правительства и штатов участвуют крупные исследовательско-информационные центры.

В ряде стран важную роль в упрашгении государственной собственностью и реализации целей государственного регулирования играют *государственные корпорации (компании) регионального развития.*

Главными их задачами являются:

•усиление влияния общественного (государственного и муниципального)
сектора на развитие региона посредством целенаправленной деятельности госу
дарственных и муниципальных предприятий и фирм со смешанным капиталом;
• осуществление проектов совершенствования региональной инфра
структуры, оздоровления социальной и экологической среды;
• привлечение инвесторов, особенно в проблемные ареалы, оказание
частным предпринимателям финансовой, правовой и другой помощи в создании
новых и реструктуризации действующих фирм, стимулирование инновационной
Деятельности;
• выполнение функций банков развития и др.

В *США* региональные корпорации осуществляют комплексные мероприятия по стимулированию регионального развития, прежде всего путем сооружения и модернизации объектов инфраструктуры. Мировую известность получила государственная корпорация по развитию долины реки Теннесси на юго-востоке страны (см. параграф 7.5). В *Нидерландах* с 1970-х гг. функционируют пять государственных инвестиционных компаний со своими ареалами деятельности. Так, компания регионального развития LIOF участвовала в реконструкции Южного Лимбурга. Компания продолжает действовать и сейчас; в ее уставном Капитале доля центрального правительства составляет 91%, доля провинции

Лимбург — 8%, доля муниципалитетов — 1%. Аналогичные по своим функциям региональные инвестиционные компании действуют в *Бельгии, Швеции* и ряде других европейских стран.

Растущая солидарность регионов в решении различных вопросов экономической, социальной, культурной жизни находит свое выражение в создании координирующих организаций-ассоциаций. В Германии — это Национальная ассоциация муниципалитетов (общин), в Италии — Постоянный совет регионов и Ассоциация коммун, в Нидерландах — Ассоциация местных органов власти в Швеции — Ассоциация советов городов и Ассоциация муниципалитетов. Эти ассоциации обмениваются опытом управления и хозяйствования, отстаивают общие интересы регионов (муниципалитетов) в отношениях с центральными властями. Последние в большинстве стран официально признают ассоциации как своих деловых партнеров.

7.3.3
Правовые основы

Государственное вмешательство в региональное развитие во всех рассматриваемых странах регламентируется конституциями (основными законами) и многими специальными законами, которые определяют разграничение полномочий между центральными и региональными государственными властями и местным самоуправлением, бюджетно-налоговое регулирование, механизмы регионального стимулирования, правовой режим особых экономических зон и др.

В *США* правовой основой современной государственной региональной политики служит ряд федеральных законов, принятых в 1960—1970-х гг. Закон "Об общественных работах и экономическом развитии" (1965 г.) определил основные направления государственной поддержки депрессивных регионов. Закон "О межправительственном сотрудничестве" (1968 г.) регламентирует распределение полномочий по региональному развитию между федеральными, штатными и местными органами власти. В 1975 г. принят Закон "О региональном развитии". Указанные законы расширили участие федеральной власти в решении региональных проблем, не умаляя прав и ответственности штатов и местного самоуправления. Это сопровождалось увеличением объема средств, выделяемых из федерального бюджета в помощь штатам и местным органам власти.

Характерной особенностью законодательства *Австралии* являются широкие возможности штатов в регулировании экономики и, наоборот, сильные ограничения возможностей центрального правительства вмешиваться в дела штатов, а также недопущение политики предпочтений, оказываемых отдельным штатам (например, налоговых льгот).

В законодательстве европейских стран особо важную роль играют *законы I пространственной организации (или территориальном планировании)* национальной экономики.

В *Германии* Закон о пространственной организации был принят в 1954 г. и неоднократно обновлялся (последний раз в 1993 г. с учетом распространения ;го на новые земли). Закон формулирует цели и задачи (в том числе обеспечение зеем гражданам рассматриваемой территории одинаковых условий для жизни), двенадцать фундаментальных принципов пространственной организации. Он эбязывает земли разрабатывать территориальные планы и программы, согласовывая их с федеральными. Признается недействительным любой проект, соответствие которого территориальному плану вызывает сомнения. Определяются вопросы для отраслей, полностью находящихся в ведении федерального центра (федеральные железные дороги и автомагистрали, водные пути, строительство, использование водных ресурсоЕ; и т. д.)

Во *Франции* в 1990-х гг. принят ряд основополагающих законов, создающих новую правовую базу для регулирования регионального развития. Закон о территориальной ориентации (1992 г.) дает импульс сотрудничеству коммун "на основе солидарности". Закон об устройстве территории (1995 г.) формулирует задачи государственной региональной политики: содействие национальному единству и солидарности, обеспечение гражданам равных возможностей по всей стране, достижение сбалансированного национального развития. Политика регионального развития должна уменьшать различия между уровнями жизни, связанные с географической и демографической ситуацией, занятостью и т.д. Она призвана компенсировать региональные недостатки. Другие направления государственной политики (экономическое, социальное, культурное развитие, спорт, образование, окружающая среда и т.д.) призваны способствовать выполнению задач регионального развития.

Закон 1995 г. предусматривал разработку национальной схемы обустройства и развития территории, а также региональные схемы, обновляемые каждые пять лет, в соответствии с которыми во Франции должна функционировать система плановых контрактов "государство — регион". В Законе выделены три категории проблемных регионов, которым должна предоставляться помощь: Регионы обустройства (реструктуризации) территории, сельские регионы приоритетного развития, проблемные городские ареалы.

Принятый в 1999 г. Закон о долгосрочном обустройстве и развитии территории снова внес существенные изменения в организацию региональной политики. Наряду с отказом от обязательства разрабатывать единую национальную схему вводится требование разрабатывать региональные схемы с участием ГОсУдарства. На национальном уровне сохраняется практика разработки отраслевых (секторальных) схем на 20 лет: по транспорту, энергетике, социально-

медицинской сфере, новым информационным технологиям, образованию и науке и др. Расширяется институциональный статус системы плановых контрактов "государство — регион". Теперь наряду с сохранением практики плановых контрактов ставится задача разработки региональных хартий, что должно расширить круг участников региональной политики. Этот же Закон вводит в правовое поле два новых понятия на внутрирегиональном уровне: "земля" и "агломерация".

Земля рассматривается как некое компактное "жизненно сложившееся сообщество", в развитии которого принимают участие граждане и организации на основе хартии — особой совместной программы долгосрочного развития. Возможно, что в будущем земли станут новым звеном административного управления, хотя такая задача пока официально не ставится. (Но, как мы уже знаем, современные французские регионы выросли из неадминистративных "планировочных регионов".) Другое понятие Закона — *агломерация* — в принципе не несет ничего нового: это территория с большой плотностью населения. Минимальная численность агломерации — 50 тыс. чел. В перспективе агломерации также будут принимать участие в плановых контрактах "государство — регион".

Интенсивное законотворчество в сфере региональной экономической политики продолжается в *Испании.* Оно регламентирует прежде всего финансовые взаимоотношения государства, автономных сообществ, провинций и муниципий (законы о финансировании автономий, о фонде межтерриториальной компенсации, о региональных стимулах и др.).

Таким образом, в европейских странах правовое поле региональной политики модернизируется с явной тенденцией расширения прав регионов различного уровня.

7.4

Инструменты экономического регулирования

Страны, уделяющие значительное внимание региональным проблемам и специальной региональной политике, используют разнообразные методы регулирования. Удобно объединить их в три группы:

- планирование и прогнозирование;
- бюджетно-налоговая система;
- использование различных регулирующих инструментов.

7.4.1
Планирование и прогнозирование

Выше отмечалось, что в ряде стран деятельность по разработке планов и программ пространственного (территориального) и регионального развития определяется соответствующими законами. При всем разнообразии форм планирования в разных странах можно выделить общие черты.

Сравнительно редкими являются примеры разработки и особенно законодательного утверждения национальных планов пространственного (территориального) развития. Но практически во всех странах независимо от их масштаба разрабатываются имеющие правовую базу планы регионов (в том числе в форме программ), агломераций, городов. При этом делается акцент на "физическое планирование", т.е. планирование инфраструктуры, развития городских территорий, охраны окружающей среды и т.д. Это отнюдь не случайно, ибо именно в этих областях роль государственного и общественного контроля особенно важна.

Региональное планирование тесно связано с бюджетной политикой. В основе бюджетов (годовых и среднесрочных) всегда лежит план или прогноз развития соответствующей территории. Нередко разработка регионального плана (программы) выступает как необходимое условие получения средств из государственного бюджета, а в Европе — средств из структурных фондов Европейского союза.

Разумеется, планы регионального развития в странах с многоукладной экономикой не могут быть директивными наподобие тех, которые строились в СССР. Они являются в основном индикативными (рекомендательными). Однако те части планов, которые адресуются государственному сектору, определяют размещение важнейших объектов инфраструктуры, условия охраны природной среды и т.п., имеют обязательный характер. В целом план представляет собой форму консенсуса, согласования интересов многих экономических и социальных субъектов. Построение и обсуждение планов осуществляется с участием его непосредственных исполнителей, что способствует урегулированию конфликтов и расширению делового сотрудничества для достижения общих целей. Таким образом, планы и плановая деятельность — это существенная часть институциональной структуры регулирования регионального развития.

Сильные традиции пространственного и регионального планирования имеет *Франция.* Индикативные пятилетние планы национальной экономики, в Разработке которых ведущую роль играет Генеральный комиссариат планиро-

вания, преследовали такие цели, как "децентрализация Франции" (ослабление чрезмерной концентрации промышленности и населения в Парижском регионе) индустриализация аграрных регионов, реструктуризация старопромышленных регионов, стимулирование развития малых и средних городов и т.д. Франция имеет Генеральный план территориального устройства на период до 2015 г. В настоящее время основной формой регионального планирования является система пятилетних плановых контрактов "государство — регион".

Разработка планового контракта — условие получения государственной финансовой поддержки при параллельном финансировании со стороны других участников контракта. За три плановых периода (1984—1999 гг.) в рамках системы плановых контрактов было выщелено 350 млрд. фр. Получателями средств являлись все регионы. По плановым контрактам третьего поколения (на 1994—1999 гг.) мобилизуется около 170 млрд. фр., выделяемых государством (45%), регионами (42%), департаментами и городами (13%). Следующий период плановых контрактов рассчитан на семь лет (2000—2006 гг.). Основные государственные средства выделяются на развитие коммуникаций, образования, городского хозяйства, увеличение эффективной занятости. Определение объектов финансирования осуществляется согласованно всеми участниками контрактов.

В *Германии* разрабатываются федеральный и земельные рамочные планы, осуществляется планирование территориального устройства на уровне земель, правительственных округов, агломераций. Наряду с этим федеральный центр, земли, общины разрабатывают среднесрочные финансовые планы с учетом требования их согласованности. В последние годы значительное внимание уделяется разработке *концепций регионального развития* с целью обоснования мероприятий по региональному стимулированию. На конец 1997 г. насчитывалось уже 110 завершенных концепций, в которых представлены цели развития, приоритетные инвестиционные проекты, мероприятия по региональной координации.

Уникальный опыт пространственного планирования имеют *Нидерланды.* В значительной мере это объясняется многовековой деятельностью по осушению и освоению участков дна Северного моря, требующей коллективных усилий под руководством государства. Важнейшими функциями планирования считаются: улаживание конфликтов, кооперация для достижения общих целей, управление будущим развитием. Эти функции закрепляются и конкретизируются в Законе о физическом планировании, а сами планы оформляются в виде "Отчетов о физическом планировании", "Дополнений" и "Дальнейших разработок" как особых плановых документов.

В *Испании* действующая система планирования территориального обустройства была законодательно оформлена в 1992 г. Планирование ведется на трех уровнях. На национальном уровне имеется рамочный инфраструктурный план

на период 1993—2007 гг. Он является инструментом обустройства территории, поскольку содержит программу по основным инфраструктурным системам, двтономные сообщества составляют более комплексные региональные планы, которые защищаются не только в национальном правительстве, но и в органах ЕС с целью получения финансовой поддержки. Планы, разрабатываемые на местном уровне, ставят на первое место вопросы развития технической и социальной инфраструктуры и землепользование. Они обязательны к исполнению; свобода действий существует только в процессе обсуждения проекта плана.

Особенностью плановой деятельности в *США* является разработка планов (программ) регионального развития в масштабах проблемных междуштатных территорий.

В соответствии с технологией разработки планов им всегда предшествуют вариантные *прогнозы* будущих ситуаций и процессов, учитывающие многие факторы. При этом используется большое разнообразие методов прогнозирования. Некоторые из этих методов рассматривались в гл. 3 и 4.

7.4.2
Бюджетный федерализм

Наиболее объемлющим средством государственного экономического регулирования является *бюджетная система.* Как правило, она имеет три уровня (центральный, региональный, местный), т.е. каждый уровень власти имеет свой бюджет.

Понятие *"бюджетный федерализм"* характеризует основной принцип функционирования бюджетной системы: сочетание *автономности бюджетов отдельных уровней* и *межбюджетных отношений.* Бюджетный федератизм в таком понимании присущ странам с разнообразным государственно-политическим устройством, а не только федеративным государствам.

Бюджетный федерализм требует выполнения трех необходимых условий:

- четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам;
- наделение соответствующих уровней финансовыми ресурсами, достаточными для реализации переданных им полномочий;
- сглаживание дисбалансов различных бюджетов с помощью межбюджетных трансфертов, осуществляемых по четким правилам.

Выделяются два основных типа (модели) бюджетного федерализма: *децентрализованный* и *кооперативный.* Различия между ними заключаются в Распределении функций по доходам и расходам между центром и регионами и

принципах межбюджетных трансфертов. Кооперативный бюджетный федерализм отличается от децентрализованного более широким участием региональных и местных властей в распределении налоговых доходов и более интенсивным межбюджетным выравниванием (не только вертикальным, но и горизонтальным). Понятно, что признаки этого типа бюджетного федерализма более выражены именно в федеративных государствах (например, в Германии).

Доходы бюджетов. Основная часть общих доходов центрального (федерального) бюджета и собственных доходов региональных (местных) бюджетов образуется из различных налогов. Разделение налоговых доходов между бюджетами осуществляется двумя способами: 1)различные виды налогов."разводятся" между бюджетными уровнями (собственные налоги), 2) один и тот же налог распределяется между бюджетными уровнями в определенных пропорциях (регулирующие налоги). Национальные бюджетные системы сильно различаются по соотношению и особенностям способов разделения налогов.

Правила разделения налогов на центральные (федеральные), региональные и местные довольно условны. Наиболее очевидный принцип — это соответствие места деятельности и финансирования этой деятельности. Например, осуществление государством защиты таможенного пространства и национального рынка требует, чтобы все таможенные пошлины поступали в центральный бюджет. Наоборот, налоги на недвижимость и личный автотранспорт целесообразно передавать местному бюджету, поскольку он финансирует местную инфраструктуру, благоустройство и т.п. Этим же оправдываются местные налоги на использование и охрану природных ресурсов и ландшафтов местного значения.

В *Германии* общины собирают "реальные" налоги (на профессиональную деятельность, на землю) и налоги на потребление (с увеселительных мероприятий, продажи алкогольных напитков, налоги на собак, непостоянное место жительства, пожарные команды). Во *Франции* административно-территориальные единицы получают четыре основных налога, существующих со времен революции: налог на застроенную землю, налог на жилище, "профессиональный" налог (с жилых домов, принадлежащих предприятиям, и частично с заработной платы), другие налоги на недвижимость.

Разделение общих налогов между бюджетными уровнями по определенным квотам происходит по-разному и имеет различные объяснения, В *Германии* таким способом распределяются наиболее важные налоги (см. табл. 7.1).

Разделение подоходного налога между тремя бюджетными уровнями аргументируется тем, что, с одной стороны, каждый гражданин несет ответственность одновременно перед общиной, землей и всем государством, с другой стороны, эти же уровни штасти должны защищать интересы каждого гражданина.

Таблица 7.1. **Распределение налогов между бюджетными уровнями в Германии**

	Подоходный налог	Налог на корпорации	Налог с оборот	Промыс-ловый налог
федерация	**42,5**	**50**	**49,4**	**50**
Земли	**42,5**	**50**	**48,4**	**50**
Общины	15,0	**0**	**2,2**	**0**

Во *Франции* подоходный налог полностью поступает в центральный бюджет, хотя и здесь признается принцип соответствия прав и ответственности граждан и определенного уровня власти. Аналогично формируется главная часть доходов федерального бюджета США (в 1993 г. сумма индивидуального подоходного налога и налогов и взносов по социальному страхованию составляла 81,3% всех доходов).

Пропорции распределения общих налогов и даже разведение собственных налогов между бюджетными уровнями в конечном счете диктуются необходимостью сбалансировать доходы и обязательные расходы каждого бюджета. Поэтому передача расходных полномочий от центра к регионам, а также необходимое увеличение расходов региональных бюджетов должны сопровождаться и передачей определенных сумм налогов (целиком или частично в виде увеличенной квоты).

Страны существенно различаются по распределению общей суммы доходов между бюджетными уровнями (см. табл. 7.2).

Здесь многое зависит от структуры бюджетно-налоговой системы, доверия населения к разным уровням власти, расстановки политических сил и т.д. Следует подчеркнуть, что нет прямой зависимости между степенью централизации бюджетных доходов и интенсивностью участия национального правительства в регулировании регионального развития. Важно, как государство распоряжается Доходами национального бюджета: какие расходы на территориях формирует Центр, какова величина финансовой помощи, оказываемой территориям. Анализируя данные табл. 7.2, можно отметить, что большие страны (США, Канада) имеют относительно меньшую централизацию доходов по сравнению со средними и малыми странами (по централизации доходов среди последних особенно [в]ыщеляется Бельгия — 87%). Федеративные государства (Германия, Австрия) Имеют, как правило, относительно меньшую централизацию доходов по сравнению с унитарными (Франция, Нидерланды). Ряд стран, имеющих в настоящее время высокую централизацию доходов-расходов (например, Италия и Испания), планируют ее постепенное снижение.

Таблица 7.2. **Структура консолидированного бюджета по уровням управления в 1995 г., % от общей величины бюджета**

Бюджеты: Ф — федеральные, Р — региональные, М — местные	Доходы	Расходы
США		
Ф	50	53
Р	28	26
М	20	21
Канада (1993 г.)		
Ф	40	42
Р	41	41
М	19	17
Австралия		
Ф	56	59
Р	38	36
М	6	5
Германия		
Ф	60	59
Р	23	24
М	17	17
Франция		
Ф	81	82
М	19	18
Нидерланды		
Ф	74	76
Р/М	26	24
Австрия		
Ф	66	69
Р	16	14
М	18	17
Бельгия		
Ф	87	89
М	13	11
*Россия**		
Ф	53	49
Р	47	51

Продолжение таблицы

Бюджеты: Ф — федеральные, Р — региональные, М — местные	Доходы	Расходы
(1996 г.)		
Ф	51	48
Р	49	52
(1997 г.)		
Ф	48	44
Р	52	56

*Данные по России приводятся без учета помощи другим уровням власти, а также безвозмездных перечислений от других уровней власти, отчислений в целевые бюджетные фонды.

Источник: Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат России, 1998. С. 790.

Заметим, что Россия относится к странам с умеренной централизацией доходов, движущимся к большей децентрализации. Подробнее специфика России будет рассматриваться в гл. 8.

Расходы бюджетов. Распределение расходов центральных, региональных и местных бюджетов определяется законодательно закрепленными бюджетными полномочиями. Структура распределения бюджетных расходов между уровнями власти близка структуре распределения доходов (см. табл. 7.2). Отклонения в несколько процентных пунктов объясняются межбюджетными трансфертами и различиями дисбалансов бюджетов (соотношениями дефицитов и профицитов).

В структуре центральных (федеральных) бюджетов доля прямых расходов на региональное развитие, кроме трансфертов, как правило, невысока. Например, в США в 1997 г. она составляла 0,8%[1]. Но основное влияние на региональное развитие центральный бюджет оказывает посредством финансирования национальных программ развития транспорта, энергетики, приоритетных отраслей промышленности, высшего образования, науки и т.д., поскольку все эти программы реализуются на определенных территориях.

[1] Эта маленькая доля "весит" около 13 млрд. долл., что эквивалентно половине всех доходов бюджета Российской Федерации.

Общей тенденцией национальных бюджетных систем в большинстве стран является перенос на региональный и местный уровни основных расходов на социальное развитие. Этот перенос происходит не только в связке "центр —. регионы первого ранга", но и распространяется ниже, вплоть до бюджетов низшего звена. Например, во *Франции* распределение расходов между региональными и местными бюджетами в 1997 г. выглядело следующим образом: регионы — 9,9%, департаменты — 28,9%, коммуны — 61,2%. Однако в распределении инвестиций доля регионов существенно выше, поскольку на них возложена важная роль в развитии инфраструктуры, в том числе через систему плановых контрактов "государство — регионы".

Типичная коллизия бюджетных систем состоит в том, что передача вниз новых бюджетных полномочий не сопровождается предоставлением региональным и местным властям дополнительной финансовой базы. Вследствие этого либо происходит недофинансирование необходимых нужд на региональном и местном уровнях, либо возникает необходимость получения дополнительных субсидий от вышестоящих бюджетов, либо требуется привлекать дополнительные займы. Главной заботой региональных и местных властей является укрепление собственной доходной базы.

Различия принципов и параметров распределения доходов и расходов между бюджетными уровнями в разных странах приводят к тому, что даже внутри ЕС мы наблюдаем чрезвычайно неоднородную структуру покрытия расходов региональных и местных бюджетов (см. табл. 7.3). Только в 5 странах из 15 налога покрывают более половины всех бюджетных расходов (максимум в Германии — 80%), в 10 странах большая часть расходов обеспечивается налоговыми и неналоговыми доходами, в 5 странах более половины бюджетных расходов приходится на субсидии и займы (максимум в Италии — 79%). Размеры субсидий являются количественным выражением роли межбюджетных отношений.

Межбюджегаые **отношения. В** бюджетных системах с устойчивым разделением доходов и полномочий по расходам основным механизмом регулирование бюджетных дисбалансов являются ***межбюджетные трансферты.*** При этом различаются два основных типа трансфертов: *вертикальные* (от бюджетов вышестоящей уровня к нижестоящим) и *горизонтальные* (между бюджетами одного уровня) Вертикальные межбюджетные трансферты, в свою очередь, подразделяются н общий (выравнивающий) и целевые (специальные) трансферты. В некоторы странах, особенно с высокой централизацией доходов, на долю трансферто приходится существенная часть покрытия расходов региональных и местны бюджетов, а в Итаггаи — более 70% (из них 80% направляется для финансово поддержки Юга).

Таблица 7.3. **Структура покрытия расходов региональных и местных бюджетов в странах Европейского союза, % к сумме расходов**

Страны	Налоги	Неналоговые доходы	Субсидии и займы
Австрия	57	23	20
Бельгия	41	10	49
Великобритания	12	16	72
Германия	80	10	10
Греция	14	35	51
Дания	45	12	41
Ирландия	14	20	66
Испания	36	15	49
Италия	13	8	79
Люксембург	65	30	5
Португалия	75	10	15
Нидерланды	8	20	72
Финляндия	50	20	30
Франция	44	20	36
Швеция	60	15	25

Источник: Иванов И.Д. Европа регионов. С. 70.

Общий, или выравнивающий, ***трансферт*** предназначается для сглаживания различий регионов по бюджетной обеспеченности доходами относительно потребностей в расходах, вытекающих из бюджетных полномочий. Величина трансферта определяется по формуле (имеющей страновые особенности), смысл которой состоит в том, что чем больше отставание региона по финансовому потенциалу, тем больше должна быть величина трансферта. Сумма трансферта распределяется по усмотрению региональных и местных властей.

Во *Франции* вертикальные межбюджетные трансферты охватывают три региональных уровня. При этом донорами являются регионы и департаменты, а бенефициарами (получателями помощи) — коммуны. Доля регионов в получаемых трансфертах составляет 14%, доля департаментов — 16%, доля коммун — 70% (данные за 1997 г.). Среди разновидностей трансфертов наибольшую роль играет глобальная дотация на финансирование. Наибольшую часть глобальной дотации (77%) получают коммуны, где она подразделяется на три вида: основная дотация (по численности населения); дотация по выравниванию (по уровню налогового потенциала доходов жителей); дотация по возмещению (по числу

учеников, длине путей сообщения, числу государственных квартир). Глобальная дотация дополняется несколькими специфическими дотациями.

В *Испании* основная часть межбюджетных трансфертов поступает из Фонда межтерриториальных компенсаций. Его основное назначение — не социальная поддержка, а усиление потенциала эндогенного экономического развития через инвестиции. В этом его отличие от выравнивающего трансферта. В фонд отчисляется 30% государственных инвестиций. Средства фонда распределяются между автономными сообществами следующим образом: 70% — обратно пропорционально доходу надушу населения, 20% — пропорционально миграционному балансу за последние 10 лет, 5% — пропорционально отклонению от среднего уровня безработицы, 5% — пропорционально величине территории. Поддержку из фонда получают 10 из 17 автономных сообществ.

Целевые (специальные) ***трансферты,*** или ***бюджетные гранты,*** предназначаются для осуществления определенных задач государственной региональной политики.

Например, в *США* федеральные трансферты на строительство междуштатных автодорог покрывают до 90% их стоимости. В *Германии* федерация предоставляет специальную финансовую помощь для особо важных инвестиций земелг и общин, в том числе для санации и сохранения конкурентоспособны) предприятий, создания новых рабочих мест и т.д. Только за 1997—1999 гг. m цели регионального стимулирования было выделено 233 млрд. марок (в TON числе 93% для восточных земель).

В ряде стран важную роль в выравнивании финансовых возможностей играют ***горизонтальные трансферты.*** Их источником являются средства выделяемые регионами-донорами. В *Германии* система выравнивания опреде ляется Основным законом. Так, в 1995 г. 6 земель-доноров перечислили боле(бедным 10 землям (среди которых — все 8 восточных) 5923 млн. марок. Эт< позволило существенно сблизить федеральные земли по уровню доходной базь на душу населения. Если до финансового перераспределения максимально' различие между землями по уровню доходности составляло 1,49 (Гессен i Берлин), то после перераспределения оно снизилось до 1,095, а максимально отставание от среднего уровня составило только 5% (см. табл. 7.4).

Помимо общего и целевых трансфертов, прямыми получателями которы являются региональные и местные бюджеты, государственные средства поступаю в регионы также по линии различных государственных отраслевых программ через децентрализованные бюджеты министерств и финансирование феде ральных служб на территориях. Разделять суммы этих косвенных трансферте между регионами довольно сложно. Во всех странах существует проблема состаЕ ления и регулирования полных финансовых балансов территорий.

Таблица 7.4. **Выравнивание доходной базы федеральных земель в Германии (1995 г.)**

Земли-доноры	I	II	Земли-бенефициары	I	II
Гессен	116,4	104,0	Нижняя Саксония	97,2	98,3
Бавария	109,1	102,9	Рейнланд-Пфальц	96,1	97,6
Баден-Вюртемберг	108,4	102,9	Саар	90,2	95,0
Шлезвиг-Гольштейн	104,9	101,8	Бремен	85,7	95,0
Северный Рейн—Вестфалия	104,2	101,7	Бранденбург	84,9	95,0
			Саксония	84,6	95,0
Гамбург	101,9		Саксония-Анхальт	84,3	95,0
			Тюрингия	84,1	95,0
			Макленбург	83,3	95,0
			Берлин	78,0	95,0

Примечание:
I — доходная база региона в сравнении со средней (=100) по стране;
II — доходная база после ее выравнивания от средней (=100).
Источник: ЕС. Committee of the Regions. Regional and Local Governments in European Union. Brussels, 1996. P. 107.

Все рассмотренные разновидности трансфертов и государственных средств, расходуемых на территориях, являются безвозмездными. Для пополнения доходов региональных и местных бюджетов привлекаются также займы, в том числе на льготных условиях, регулируемых особым законодательством.

Специальные фонды. В ряде стран для рационального использования особых источников доходов или финансирования особых нужд создаются специальные финансовые фонды.

В США распространена практика создания ***траст-фондов*** (доверительных фондов). Эти фонды и по источникам формирования, и по расходам строго привязаны к решению определенных задач. Известен положительный опыт *Постоянного фонда Аляски.* Его основная задача — гарантировать в будущем получение устойчивых доходов от добываемых в настоящее время нефти и других полезных ископаемых. В фонд отчисляется 25% сборов за право использования недр и других налогов от природных ресурсов, получаемых в штате Аляска. Эти взносы дополняются избыточными налоговыми поступлениями и доходами самого фонда. Средства фонда реинвестируются в надежные объекты и ценные бумаги главным образом в других штатах. Постоянный фонд ежегодно выплачивает дивиденд каждому постоянному жителю штата (до 1000 долл.).

Другой пример — фонд "Немецкое единство", созданный для финансовой поддержки территорий бывшей ГДР. Средства этого фонда, функционировавшего в. 1990—1994 гг., составили 160,7 млрд. марок, в том числе 49, 6 млрд. марок — из федерального бюджета, 16,1 — из бюджетов земель и 95 млрд. марок — в виде государственных займов. Средства фонда распределялись между восточными землями пропорционально численности населения. Новая федеральная программа "Восстановление Востока", действующая с 1995 г., предусматривает ежегодное выделение восточным землям 6,6 млрд. марок на развитие хозяйственной инфраструктуры.

7.4.3

Уакро- *ш* микроинструменты

региональной политика

По степени универсальности и широте воздействия инструменты регионального регулирования можно разделить на две группы:

- *общеэкономические регуляторы* (или *макроинструменты),* воздействующие на поведение многих экономических субъектов на определенных территориях,
- *регуляторы адресного воздействия* (или *микроинструменты).*

Х. Армстронг и Д. Тэйлор в учебнике "Региональная экономика и политика", опираясь в основном на европейскую практику, дают схемы средств (инструментов) макро- и микрополитики, которые приводятся ниже в сокращенном виде[1].

Макроинструменты региональной экономической политики представляют собой дифференцированные по регионам параметры (нормативы, ставки и т.п.) и условия общегосударственной налоговой, кредитной, инвестиционной, социальной политики. Так, для стимулирования экономического роста или поддержки проблемных регионов устанавливаются пониженные ставки налогов на предпринимательство, льготные кредитные ставки, льготные транспортные тарифы (рис. 7.1).

Цель применения таких стимулов — поднять конкурентоспособность определенных регионов на национальном и внешних рынках.

Например, в Германии в 1997—1999 гг. были отобраны 104 зоны стимулирования — региональные рынки труда, в которых поощрение инвестиций осу-

[1] Схемы воспроизводятся в учебном пособии: Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. М.: Экономика, 1998. С. 13—14.



Рис. 7.1. Средства региональной макрополитики

ществлялось посредством налоговых льгот. В 1998 г. сумма этих льгот составила 107,9 млрд. марок (107,5 — в восточных землях, 0,4 — в западных). Налоговые льготы играют заметную роль также во Франции, Италии, Финляндии и особенно в Греции. Льготы, выделяемые на увеличение занятости, практикуются в ряде европейских стран, однако органы ЕС возражают против долгосрочного использования этих льгот, поскольку они не соответствуют принципам конкурентной политики.

Транспортные льготы в виде субсидий на тонну груза используются в Европе для финансовой поддержки перевозок между материком, островными и заморскими территориями Франции, Испании, Португалии и Греции. Значение транспортных льгот увеличилось после вступления в ЕС Швеции и Финляндии. ЕС разрешает применять транспортные льготы только в регионах, где плотность населения составляет менее 12,5 чел. на 1 кв. км.

Для компенсации неблагоприятных условий жизни и привлечения населения в некоторые регионы государство (центральная и региональные власти) может понижать подоходный налог (периферийные регионы Австралии) или вводить надбавки к заработной плате в общественном секторе (канадский Север).

Имеются большие различия между странами в использовании регионально дифференцированных макроинструментов. При этом в большинстве стран состав и параметры макроинструментов довольно часто пересматриваются в соответствии с изменениями макроэкономической политики и финансовыми возможностями государства. Усиление в национальной экономической политике идео-

логии рыночного либерализма (духа свободной конкуренции) сопровождается, как правило, сокращением региональных льгот (например, в Великобритании в эпоху М. Тэтчер), усиление же приоритетов социальной справедливости способствует более активному использованию региональных макрорегуляторов. Центр изучения европейской политики (г. Глазго, Великобритания) регулярно переиздает том "Региональные стимулы" (примерно 500—600 страниц), в котором систематизируются применяемые в странах ЕС региональные отклонения от общенациональных экономических регуляторов.

В целом в последние годы наблюдается перемещение центра тяжести в региональной политике с макроинструментов на микроинструменты. Это объясняется в основном двумя обстоятельствами: критическим отношением к потерям доходов национальных бюджетов и политикой ЕС по устранению препятствий для рыночной конкуренции предприятий и регионов.

Микроинструменты региональной экономической политики применяются для непосредственного воздействия на деятельность субъектов региональной экономики. Выделяются два главных направления воздействия: на труд и на капитал (рис.7.2).



Рис. 7.2. Средства региональной микрополитики

С целью достижения более полной и эффективной занятости в регион особенно при реструктуризации экономики, на государственные средст организуется переподготовка кадров, выделяются субсидии и целевые кредит для создания новых рабочих мест. Для межрегионального рассасывания безр

ботицы стимулируется перемещение рабочей силы посредством повышения ее мобильности (компенсация части затрат на переезд, выдача ссуд на новое жилье, улучшение информации о рынках труда и т.д.).

Основными микроинструментами воздействия на капитал являются различного рода инвестиционные гранты (субсидии и скидки). Они предоставляются на инвестиции в конкретные объекты, способствующие экономическому развитию региона, на расширение производства экспортной продукции, на создание новых технологий и проведение НИОКР, на улучшение качества управления. Наиболее высоким приоритетом в стимулировании регионального предпринимательства обладает инновационная деятельность, в том числе создание малых высокотехнологичных фирм, формирование научно-исследовательских парков при университетах, образование специальных инновационных фондов. Размеры субсидий достигают 70% стоимости инвестиционного проекта, что предполагает строгий отбор объектов субсидирования. Необходимо отметить, что активная государственная поддержка развития в регионах малых высокотехнологичных фирм в значительной мере обусловлена тем, что частный капитал избегает инвестиций с высоким риском.

Масштабы целевой финансовой поддержки частных фирм для достижения целей региональной политики, с одной стороны, зависят от возможностей национального и региональных бюджетов, с другой стороны, они ограничиваются требованиями здоровой рыночной конкуренции, предполагающей обеспечение равных экономических условий для всех участников рынка.

С этой точки зрения расширение преференций, оказываемых центром отдельным регионам (за исключением ограниченного числа проблемных), равно как и чрезмерная активность региональных администраций по поддержке своих товаропроизводителей, регулированию цен на местном рынке и т.п., усиливает фрагментарность национального рынка и снижает эффективность его саморегулирования.

Помимо рыночных институтов, государство использует также и административные меры. Например, это запреты на размещение новых и расширение Действующих предприятий в перенасыщенных городах и агломерациях и, наоборот, поощрение передислокации предприятий в менее развитые регионы (облегченная регистрация, предоставление промышленных площадок, информационная поддержка). Однако и в этой сфере более эффективно сочетание прямого администрирования с экономическими регуляторами (антистимуляторами). Так, во Франции предоставляются субсидии фирмам, переводящим свои предприятия и конторы из Парижа в другие регионы; в Италии применяются налоговые антистимулы в отношении крупнейших агломераций Милана и Турина.

Важное стимулирующее воздействие на экономику региона оказывает деятельность общественного (государственного и муниципального) сектора. Основными направлениями такой деятельности являются реализация платных услуг предприятиям и населению[1], создание производственной и социальной инфраструктуры за счет бюджетов (центрального, регионального, местного), проведение общественных работ, распределение государственных заказов (закупок) между предприятиями.

Власти финансируют создание промышленных парков и технопарков, представляющих собой участки земли с возведенными на них производственными зданиями со всем инфраструктурным обеспечением, включая транспортные пути. Места в них для частных фирм предлагаются в аренду на льготных условиях. Помимо этого, частные фирмы, создающие предприятия на территориях инфраструктурных комплексов, получают от федерального и регионального правительств кредиты на льготных условиях (по величине кредита и срокам выплаты).

Ранее ряд стран (в том числе Германия, Италия, Великобритания) широко использовали преференциальные государственные закупки для поддержки предприятий в депрессивных регионах. Однако эти меры получили негативную оценку Европейского суда как нарушающие условия межгосударственной конкуренции и теперь применяются значительно реже.

Макро- и микроинструменты используются как центральным правительством, так и региональными администрациями. Однако первые в большей степени применяет центр, а вторые — региональные администрации. Такая инструментальная ориентация вовсе не исключает того, что центр для реализации своих задач может воздействовать на конкретные объекты, а региональная власть — применять налоговые, кредитные, ценовые рычаги воздействия на всю экономику региона.

В табл. 7.5 систематизированы сведения об использовании различных макро- и микроинструментов региональной политики в странах ЕС. Как видим, наиболее распространены инвестиционные гранты, а наименее — амортизационные льготы.

Эффективность государственного регулирования регионального развития во многом зависит от того, насколько удачно сочетаются друг с другом различные макро- и микроинструменты, а также от контроля за целевым применением стимулов. Практика всех стран свидетельствует, что бесконтрольность субсидий, льгот и т.п. провоцирует коррупцию среди государственных чиновников.

[1] Платные услуги общественного сектора являются одним из важных источников доходов региональных и местных бюджетов. Например, в Нидерландах плата за уборку мусора составляет 2[illegible] доходов местных бюджетов, услуги канализации — 11%.

Таблица 7.5. **Использование различных видов инструментов экономического регулирования в странах ЕС**

Страны	Инвестиционные гранты	Займы и процентные субсидии	Налоговые льготы	Амортизационные льготы	Субсидии на создание новых рабочих мест	Транспортные льготы и субсидии
Австрия	х	х				
Бельгия	х	х				
Великобритания	х	х			х	
Германия	х	х				
Греция	х	х	х	х		
Дания	х	х				
Ирландия	х				х	
Испания	х					
Италия	х	х	х		х	
Люксембург	х		х			
Нидерланды	х			х		
Португалия	х	х				
Финляндия	х		х			х
Франция	х		х		х	
Швеция	х				х	х
Число стран, где используется соответствующий инструмент	15	8	5	2	5	2

Конкретные проекты и мероприятия, осуществляемые в рамках программ регионального стимулирования, обычно оцениваются по критериям коммерческой эффективности. Обобщающим же результатом осуществления программ является ускорение экономического развития региона, подтягивание его к уровню более развитых регионов. Проведенное исследование по семи странам ЕС выявило, что в результате реализации программ содействия региональному развитию межрегиональные различия по уровню душевого ВВП (измеряемые коэффициентом Джини) уменьшились в каждой стране на величину от 8 до 38%.

7.5
Особые региональные формы

Во многих странах с целью стимулирования социально-экономического развития, преодоления кризисных ситуаций, более эффективного использования специфических локальных условий образуются или выбираются регионы (зоны), для которых применяются особые методы и механизмы регулирования экономической деятельности.

Наиболее распространенными являются следующие типы особых региональных форм: *проблемные регионы, свободные экономические зоны, зоны предпринимательства, технополисы.*

7.5.1
Проблемные регионы и программы регионального развития

В соответствии с принятой в региональной науке терминологией *проблемными регионами* считаются такие, которые не могут собственными силами решить свои наиболее острые проблемы и поэтому нуждаются в государственной поддержке. Типологизация проблемных регионов России, рассматривавшаяся в гл. 6, в основном применима и для других стран. Однако нас сейчас интересуют не столько особенности проблемных регионов в разных странах, сколько методы их государственной поддержки.

Опыт США

Классическим примером государственного регулирования проблемного региона является управление развитием долины р. **Теннесси.**

Регион Теннесси, охватывающий территории ряда юго-восточных штатов, стал объектом конкретного внимания федеральных властей в начале 1930-х гг., когда вся страна была охвачена тягчайшим экономическим кризисом. Однако даже на фоне общего кризиса преимущественно аграрный регион Теннесси выделялся особой безнадежностью. Продуктивность земель была крайне низкой и неуклонно падала из-за эрозии. Часто происходили разрушительные весенние

наводнения, были сильно истощены леса. Товарность фермерского сельского хозяйства, ведущегося по отсталым технологиям, была незначительной. Неэффективная структура экономики, низкие доходы населения, невысокая квалификация рабочей силы, растущая безработица, отсутствие средств на поддержание социальной сферы — все это обусловливало неблагоприятный предпринимательский климат и не оставляло региону шансов на выход из кризиса. Федеральная власть в рамках "нового курса" Ф. Рузвельта пошла на радикальный эксперимент по оздоровлению экономики региона.

В 1933 г. был принят Закон об организации государственной корпорации, именуемой "Администрация долины Теннесси" (Tennesse Valley Authority — TVA). Главной целью, поставленной перед государственной корпорацией, было решение наиболее острых социально-экономических проблем региона и обеспечение условий для его последующего развития. Создание TVA и начало ее функционирования облегчалось уже имевшимся в США опытом государственного регулирования речных бассейнов и управления государственными корпорациями, производящими значительную часть электроэнергии.

Основными направлениями деятельности TVA стали:

- строительство и эксплуатация системы гидротехнических сооружений;
- производство и распределение электроэнергии:
- развитие сельского хозяйства на основе его химизации и электрификации;
- улучшение качества окружающей среды и использование рекреационных ресурсов;
- развитие городов и населенных пунктов региона.

За время существования корпорации на р. Теннесси и ее притоках было построено более 30 плотин, каскад ГЭС. Урегулирование речного стока исключило возможность ранее разрушительных наводнений, улучшились условия для регулярного судоходства. Вслед за ГЭС были построены тепловые и атомные электростанции. Энергосистема TVA в настоящее время является крупнейшей в США и занимает 10-е место в мире.

Влияние TVA распространяется на экономику 12 штатов: Миссури, Иллинойс, Индиана, Кентукки, Западная Вирджиния, Вирджиния, Северная Каролина, Южная Каролина, Джорджия, Алабама, Миссисипи, Арканзас. На этой территории TVA поддерживает льготный тариф на потребляемую электроэнергию, что стимулировало вначале привлечение энергоемких отраслей промышленности, а затем на их основе — создание многих производств с современными технологиями. TVA основала также ряд бизнес-инкубаторов, чтобы Помогать малым фирмам на начальном этапе деятельности, систематически °казывала другие виды помощи частному бизнесу.

В результате производственной, инвестиционной и инновационной деятельности TVA уменьшалась безработица, улучшалась структура занятости, увеличивались доходы населения и расходы местных бюджетов на социальные нужды. Если в начале 1930-х гг. душевой доход населения в регионе был в 2,5 раза ниже среднего по США, то в настоящее время он близок к среднему уровню. В рамках региональной программы проводился значительный объем работ по улучшению земель, лесовосстановлению, градостроительству и т.д.

Весьма поучителен опыт функционирования TVA. Роль государства проявляется прежде всего в определении и корректировке ее целей и задач, в порядке финансирования и контроля за расходованием средств.

С момента создания корпорации и вплоть до конца 1950-х гг. программы TVA финансировались по специальным статьям федерального бюджета. Доходы от продажи электроэнергии были еще недостаточны для крупных инвестиций. В 1959 г. Конгресс США принял Закон о самофинансировании энергетических программ TVA. К этому времени производственная деятельность корпорации уже приносила достаточные доходы.

TVA переживала и трудные финансовые ситуации. Одно время обсуждались предложения о ее реструктуризации и приватизации. Однако администрация находила новые финансовые решения, снижая свои расходы, привлекая новых инвесторов, выпуская свои ценные бумаги. В 1990-х гг. доходы корпорации от основной деятельности уже составляли несколько миллиардов долларов в год.

Благодаря прямому государственному участию TVA не только занимается коммерческой деятельностью, но и осуществляет крупные мероприятия социального и экологического характера, а также может идти на масштабные инвестиции с длительным сроком окупаемости, неопределенными результатами или создающие "внешние эффекты", не приносящие прибыли. На протяжении почти 70 лет деятельности TVA ее целевые ориентиры пересматривались несколько раз.

Действующий сейчас документ, определяющий цели корпорации, принят з 1983 г. Он предусматривает выявление выгоды и ущербности инвестиционных проектов по четырем аспектам: развитие национальной экономики, улучшение качества окружающей среды, стимулирование регионального развития, решение социальных проблем. В зависимости от целевых ориентиров допускаются разные соотношения "затраты-результаты"(со51-ЬепеГй). Таким образом, корпорация TVA выполняет не только обычные коммерческие функции, но и государственные функции перераспределения доходов для достижения общенациональных целей.

Программа развития Аппалачей. Другая известная крупная федеральная программа регионального развития была начата в 1965 г. после принятия Закона о развитии Аппалачей — региона площадью более 300 тыс. кв, км с населением

21 млн. чел., охватывающего территорию 13 штатов (Нью-Йорк, Пенсильвания, Огайо, Мэриленд, Западная Вирджиния, Вирджиния, Кентукки, Теннесси, Северная Каролина, Южная Каролина, Миссисипи, Джорджия, Алабама). Частично ареал программы "Аппалачи" совпадает с ареалом деятельности TVA, однако это не создает сильных противоречий, поскольку цели, объекты и инструменты программ существенно различаются. Для реализации программы в соответствии с Законом 1965 г. была создана Аппалачская региональная комиссия (Appalachian Regional Commission — ARC).

Главной целью программы провозглашалось создание условий для здорового образа жизни, получения разнообразных профессий, увеличения занятости, роста доходов на основе развития хозяйства. На первом этапе программа включала девять взаимосвязанных подпрограмм: здравоохранение; строительство жилья; образование; охрана почв; использование лесов; восстановление горных выработок; охрана водных источников; водоснабжение и очистка сточных вод; строительство автодорог. При этом в инвестиционной части программы акцент был сделан на сооружении автомагистралей: из 1,1 млрд. долл., выделенных на программу в первые пять лет, 840 млн. долл. было направлено на сооружение автодорог. В последующем структура программы изменялась.

По состоянию на 1993 г. приоритетными считались следующие направления:

- завершение создания системы скоростных дорог;
- создание современной системы обучения и переобучения;
- улучшение систем водоснабжения и канализации населенных пунктов;
- помощь малому и среднему бизнесу;
- поддержка новых форм бизнеса (например, туризма);
- оказание помощи наиболее бедным графствам.

Аппалачская региональная комиссия является федерально-штатным органом. В ее состав входят губернаторы штатов, охватываемых программой, и представитель федерального правительства — сопредседатель комиссии. Другим сопредседателем является ежегодно переизбираемый губернатор одного из штатов. Обслуживающий штат постоянных сотрудников насчитывает более 100 чел.

Управление программой "Аппалачи" существенно децентрализовано. Каждый штат — участник программы имеет специальные подразделения, занимающиеся планированием и реализацией программных мероприятий на территории штата. Низший организационный уровень программы — это рабочие органы *локальных округов,* образованных специально для осуществления программных мероприятий На местах. Эти органы проводят основную работу, согласуй свои проекты с '^Унципатьными властями. В результате формируются пакеты проектов (локальные

383

программы действий) и схемы их финансирования, включая участие федеральных агентств, штатов и местного самоуправления. Аппалачская региональная комиссия финансирует органы локальных округов, обеспечивает методическое руководство, но общий контроль за их деятельностью предоставлен властям штатов.

Финансирование программы "Аппалачи" осуществляется из разных источников. Средства из федерального бюджета поступают не только по специальным позициям. Например, в 1993 г. только на указанные выше шесть направлений программы было выделено 190 млн. долл., а в отдельные годы федеральные расходы на программу превышали 600 млн. долл. Эти специальные средства дополняются за счет действующих федеральных программ помощи регионам в соответствующих областях социально-экономического развития и охраны окружающей среды. Благодаря этому штаты имели возможность реализовать проекты, общая стоимость которых в среднем в 5 раз превышала величину специальных субсидий на программу "Аппалачи".

За время действия программы "Аппалачи" благосостояние населения региона значительно выросло, что отвечает ее главной цели. Не все эксперты связывают этот результат непосредственно с реализацией программы, считая, что более важную роль сыграли внешние благоприятные факторы. Несомненно, однако, что именно в рамках программы было осуществлено массовое строительство автодорог, улучшение качества окружающей среды (водных источников, лесов, почв) и состояния социальной сферы (здравоохранение, образование и т.д.). Общенациональная конференция по проблемам регионального экономического развития дала положительную оценку деятельности Аппалачской региональной комиссии и рекомендовала распространить ее опыт решения междуштатных проблем на другие проблемные территории.

Другие программы регионального развития. После принятия Закона о развитии Аппалачей ряд штатов выступили с требованиями разработки подобных федеральных программ и для других проблемных территорий. Эта инициатива получила правовую поддержку. В соответствии с Законом об общественньн работах и экономическом развитии (1965 г.) Министерство торговли получилс право образовывать *многоштатные регионы экономического развития* для разработки и осуществления стимулирующих программ. В этом же законе определена признаки таких регионов:

- уровень безработицы существенно превосходит средненациональный;
- уровень доходов на семью существенно ниже средненационального;
- неудовлетворительное состояние жилищного фонда, здравоохранения
образования;

- сильная зависимость экономики региона от одной-двух депрессивных отраслей;
- значительный отток из региона рабочей силы и (или) капитала;
- отрицательное воздействие на экономику региона структурных сдвигов обусловленных научно-техническим прогрессом;
- сильная зависимость от военных заказов;
- застой и падение промышленного производства.

Как было показано в гл. 6, приведенные признаки наиболее характерны для двух типов проблемных регионов: отсталых (слаборазвитых) и депрессивных.

Попытки распространения организационного и финансового опыта программ "Теннесси" и "Аппалачи" в полном объеме не получили поддержку федеральных властей. Тем не менее в США действуют еще восемь междуштатных региональных комиссий, подобных Аппалачской, хотя с меньшими полномочиями и меньшими объемами находящихся в их распоряжении финансовых средств.

Региональные комиссии разрабатывают *планы регионального развития,* как правило, на пять лет. Эти планы включают анализ исходного социально-экономического положения, оценку выполнения предыдущих планов и программ, формулировки целей развития, прогноз основных показателей, стратегию взаимодействия властей, заинтересованных и участвующих в осуществлении плана, оценку необходимых финансовых ресурсов и их целевое распределение. Как видим, это типичная структура планов-программ и планов-прогнозов. Не имея достаточных административных и экономических рычагов, такие планы являются индикативными. Они способствуют правильной оценке перспектив развития проблемных территорий, координации деятельности властей и частного бизнеса, облегчают решение конкретных задач в рамках общей стратегии регионального развития. В своей работе региональные комиссии тесно взаимодействуют с администрациями штатов и органами местного самоуправления.

Опыт европейских стран

Различия уровней развития и пространственных структур европейских стран обусловливают разные подходы к выделению проблемных регионов. Для региональной политики европейских стран характерно, что в ее фокусе находятся не только наиболее отсталые, депрессивные и другие "регрессивные" территории, но и полюса, ядра, коридоры экономического роста, государственная поддержка Которых может оказывать наиболее сильное воздействие на структуру и динамику Национальной экономики.

В развитых европейских странах наиболее типичными проблемными регионами являются *старопромышленные.*

Возникновение депрессивных регионов — неизбежное следствие циклического характера экономического и технологического развития, когда на смену одним ведущим отраслям и технологическим укладам приходят другие. Соответственно экономика тех регионов, которые были специализированы на "уходящих" отраслях и не могли заблаговременно развить новые прогрессирующие отрасли, попадает в стадию депрессии. В "ранних" депрессивных регионах Великобритании, Германии, Франции, Бельгии ведущими были угольная и металлургическая промышленность. Затем к ним присоединялись регионы со значительным удельным весом текстильной промышленности, "грязной" химии и других отраслей, спрос на продукцию которых снижался из-за постепенного перемещения аналогичных производств в развивающиеся страны с более дешевой рабочей силой, меньшими экологическими требованиями и другими конкурентными преимуществами.

В наиболее трудном положении оказались аграрные и периферийные регионы, имеющие изначально низкую привлекательность для создания наукоемких производств, сферы деловых услуг, научно-образовательных центров. В течение десятилетий такие регионы теряли квалифицированные кадры и учащуюся молодежь и, следовательно, ухудшали возможности для возобновления развития при улучшении внешней конъюнктуры.

К настоящему времени в Западной Европе сложилась определенная система государственного регулирования депрессивных старопромышленных регионов. Целесообразно выделить некоторые принципиальные положения этой системы, общие для ряда стран.

- Государственная поддержка является необходимым условием подъема кризисных и депрессивных регионов. Но государственное вмешательство должно начинаться до того, как региональный кризис уже разразился. Еще на стадии стабильного развития необходимо создавать условия для возникновения новых отраслей.
- В практике региональной политики следует оперировать не крупными регионами, а внутрирегиональными ареалами, агломерациями и населенными пунктами.
- Приоритетными социальными проблемами являются создание рабочих мест высокой квалификации для местных кадров, недопущение снижения уровня доходов населения, развитие социальной инфраструктуры.
- Основа стабилизации периферийных старопромышленных регионов — развитие в них новых наукоемких отраслей промышленности, деловых услуг,

рекреации.

386

• Лучше ориентироваться на внутренние ресурсы региона, так как развитие на базе внешних ресурсов нестабильно. Однако использование внутренних возможностей невозможно без ломки социальных традиций, образа жизни, перестройки профессиональной структуры занятости. В некоторых случаях этот путь исключен в связи с отсутствием достаточных внутренних ресурсов.

Прогрессивные изменения в экономике многих старопромышленных регионов связаны не только с государственной поддержкой, но и с деятельностью транснациональных компаний (ТНК) в странах Западной Европы. ТНК, располагающие большими капиталами, выбирают объекты для своих инвестиций, сравнивая преимущества и недостатки регионов разных стран. Они не проходят мимо регионов, временно находящихся в ситуации депрессии. Так, ТНК, имеющие значительную долю американского, японского, немецкого капитала, способствовали созданию новой "силиконовой долины" в Центральной Шотландии, подъему южного Уэльса, стабилизации экономического положения Эльзаса. Развитие добычи нефти и газа вблизи берегов Великобритании и Норвегии способствовало ускорению развития прибрежных освоенных регионов этих стран. В результате происходящих прогрессивных изменений ряд старопромышленных регионов покидает категорию проблемных.

Рассмотрим некоторые конкретные подходы к регулированию проблемных регионов на примерах Нидерландов и Германии.

Нидерланды. Со второй половины 1940-х гг. государственная региональная политика концентрировала внимание на двух типах проблемных регионов: 1) периферийных (в основном северных) с высокой безработицей и 2) перенаселенных урбанизованных агломераций в западном экономическом ядре страны (Ранстаде). Было выделено 9 "развивающихся" регионов, а внутри них — 40 ядер развития. Правительство финансировало создание в таких регионах инфраструктуры, вводило инвестиционные льготы для привлечения частных инвесторов, осуществляло мероприятия по переселению и "рассеиванию" безработных. В 1960-х гг. указанные проблемные регионы были переименованы в "регионы стимулирования" и, кроме того, выделены старопромышленные "регионы реструктуризации" — южная часть провинции Лимбург и окрестности Тилбурга.

Программа реструктуризации *Южного Лимбурга* признана одной из наиболее Успешных в ЕС. Правительство посредством создания новой инфраструктуры, инвестиционных субсидий, переобучения шахтеров и других мер содействовало строительству новых предприятий (производство автобусов, химические производства при бывших шахтах, малые предприятия с высокими технологиями), перемещению сюда госучреждений, открытию университета и т.д. Все угольные Шахты были постепенно закрыты. Прежняя депрессивная угледобывающая

провинция превратилась в регион с прогрессивной структурой хозяйства и занятости. Значительную роль в осуществлении программы сыграла государственная компания регионального развития LIOF. Программа получала также финансовую поддержку от ЕС; это мотивировалось задачей становления нового общеевропейского административного и коммерческого центра.

Германия. Наибольшее значение для мирового опыта регулирования проблемных регионов имеют, пожалуй, два примера: старопромышленный Рурский регион и новые восточные земли (бывшая ГДР).

Рурский регион, сыгравший огромную роль в индустриализации Германии, объединяет в настоящее время в один коммунальный союз (Рурская область) 11 городов и прилегающие к ним местности (территория — 4,4 тыс. кв. км, население — 5,4 млн. чел.).

После второй мировой войны в течение одного десятилетия регион восстановил свою экономическую мощь, основой которой была угольная промышленность. Было построено 50 новых шахт, а добыча угля в 1954 г. достигла 112 млн. т. Однако уже со второй половины 1950-х гг. в угольной промышленности Рура начался кризис, главной причиной которого стала конкуренция со стороны другого более дешевого энергоносителя — импортной нефти (отмена налога на жидкое топливо и таможенной пошлины на импортируемую нефть). Добыча угля резко упала, многие шахты закрывались. Кризис распространился на другие отрасли региона, связанные с угледобычей, в результате чего быстро увеличивалась безработица.

Правительство ФРГ выбрало путь специальной экономической поддержки Рурского региона. Первыми шагами на этом пути стали выделение дотаций угольной промышленности и субсидирование потребления угля (в первую очередь на тепловых электростанциях) с целью сохранения покупательского спроса на уголь. Важнейшую роль в дальнейшей судьбе Рура сыграл Федеральный закон о реструктуризации и оздоровлении угольной промышленности и угледобывающих регионов (1968 г.), в соответствии с которым государство определяло минимально необходимый объем добычи в стране, размеры дотаций, достаточных для безубыточной работы угледобывающих предприятий, субсидии высвобождающимся рабочим и затраты на их переквалификацию.

В 1969 г. вся угольная промышленность Рура была объединена в один концерн "Рурколе" ("Рурский уголь") на основе договора министра экономики ФРГ, правительства земли Северный Рейн — Вестфалия, владельцев шахт и профсоюзов. Угледобывающие предприятия были связаны долгосрочными контрактами с металлургическими заводами и электростанциями. Существенное влияние на стабилизацию продажи угля оказал специфический налог — "угольный пфенниг". Каждый "лишний" пфенниг (1/100 немецкой марки), выпла

раемый потребителем сверх цены киловатт-часа электроэнергии, поступал в специальный фонд обеспечения потребления угля, все средства которого направлялись на покупку немецкого угля вместо более дешевого иностранного. "Угольный пфенниг" был отменен в 1995 г.

Попытка регулирования угольной промышленности, сочетающая использование разных экономических институтов и инструментов, позволила избежать обвального падения угледобычи и благодаря этому выиграть время для постепенной и управляемой реструктуризации всей экономики Рура. Основными направлениями реструктуризации экономики региона являлись:

- модернизация других "старых" отраслей промышленности;
- развитие высшего образования;
- создание технологических центров и на их основе — наукоемких производств;
- улучшение окружающей среды.

Промышленная модернизация охватила большинство металлургических и химических заводов, предприятий тяжелого машиностроения. Ликвидированы "грязные" производства, радикально обновлен ассортимент продукции, уменьшены промышленные территории (возникла новая отрасль по расчистке и рекультивации площадей, ранее занимаемых шахтами, заводами, подъездными путями).

В Рурском регионе в 1960—1980-е гг. было основано 5 новых университетов с целью расширения возможностей повышения квалификации, сокращения молодежной безработицы, ограничения эмиграции из региона, привлечения новых кадров. Значительная доля местных студентов обучается бесплатно, а малообеспеченные студенты получают стипендии. Общая численность студентов достигает 150 тыс. (в 2 раза больше современной численности шахтеров); одновременно многократно выросло число научных сотрудников и преподавателей. Технологические центры (в 1993 г. их было 12) усиливают научно-инновационный потенциал региона, предоставляя предпринимателям помещения, оборудование, логистику, организационную и финансовую помощь.

Деятельность по устранению и переработке промышленных отходов, рекультивации, защите и расширению зеленого ландшафта координировалась Коммунальным союзом с использованием различных финансовых источников. Результатом осуществления данной программы явилось экологическое оздоровление всего региона, а самая загрязненная территория вдоль р. Эмшер была превращена в огромный ландшафтный парк протяженностью 320 км, вмещающий зоны отдыха и экозоны, технологические музеи (на основе бывших предприятий), инновационные выставки.

К середине 1990-х гг. Рурский регион в основном завершил процесс коренной реструктуризации хозяйства. Хотя Рур по-прежнему является крупнейшим угольным бассейном Германии и Западной Европы (в 1995 г. добыто 43,2 млн. т), доля занятых в угольной промышленности составляет сейчас всего 4,5% (73,5 тыс. чел. из 1,6 млн.). При этом благодаря непрерывному росту производительности труда продолжается высвобождение шахтеров.

Значительный интерес представляют активные изменения внутри угольной промышленности Рурского бассейна, их влияние на экономику региона. Концерн "Рурколе" последовательно превращался в многоотраслевую региональную, национальную, а затем — и в транснациональную корпорацию. В 1995 г. он объединял все 78 шахт бассейна, 3 коксохимических завода, 2 брикетные фабрики; кроме того, он является владельцем основных пакетов акций в компаниях, производящих электроэнергию и тепло, строительные материалы на основе отходов шахт и электростанций, разнообразные химикаты, оборудование для горной промышленности и даже для микроэлектроники. Концерн осуществляет также сбыт угля внутри Германии, добывает уголь в США и Венесуэле, импортирует уголь в страну, ведет рекультивационные работы, строительство дорог, продает недвижимость и т.д. Доля угля в общем обороте концерна уже меньше 50%, а в инвестициях — менее трети. Вместе с тем добыча и потребление угля по-прежнему дотируются из федерального бюджета (в 1995 г. — 7 млрд. марок).

Опыт "Рурколе" показывает, как спасение географически сконцентрированной кризисной отрасли может использоваться для модернизации всей экономики региона. Аналогичную функциональную эволюцию проходит рурский концерн "Крупп-Хоэш" — крупнейший производитель стали. В нем непосредственно в черной металлургии теперь занята только четверть всех работающих, а большая часть сосредоточена в новых отраслях: машиностроении, производстве электронных систем управления, металлообработке, торговле.

Новые проблемные регионы. Происшедшее в 1990 г. объединение двух германских государств создало комплекс новых региональных проблем, обусловленных большими социально-экономическими различиями между западными и восточными землями.

Практически мгновенное государственное объединение при сохранении всех институтов прежней ФРГ исключило возможности постепенного сближения экономических и социальных условий Запада и Востока и эволюционной межрегиональной интеграции. Неизбежными стали шоковые потрясения в экономически более слабых восточных землях. Многие регионы бывшей ГДР внезапно оказались проблемными. Основными признаками новых проблемных

регионов являются: 1) резкий спад производства ввиду потери спроса на национальном рынке и рынках стран Восточной Европы и, как следствие, безработица и отток кадров; 2) значительное отставание от западных земель по эффективности производства, технической и социальной инфраструктуре, уровню доходов населения, качеству окружающей среды; 3) необходимость быстрой переспециализации основных отраслей производства; 4) необходимость коренного изменения всей институциональной структуры, ее адаптации к условиям ФРГ. Новая ситуация потребовала разработки и реализации специальной региональной политики. Приняты специальные законы, определяющие особый статус восточных земель. Им стала оказываться масштабная финансовая помощь из федерального бюджета, на их территории осуществляются программы реструктуризации и модернизации хозяйства, развития инфраструктуры, образования и переквалификации кадров. Но даже огромная федеральная помощь восточным землям (см. подразделы 7.4.2 — 7.4.3) оказалась недостаточной для формирования в Германии относительно однородного социально-экономического пространства. Очевидно, этот процесс растянется не на одно десятилетие.

Опыт Австралии

Австралия отличается сильной неравномерностью размещения населения, природных ресурсов и производства. Это создает объективные предпосылки для разработки крупных программ хозяйственного освоения территорий, отдаленных от развитого Юго-Востока и богатых разнообразными природными ресурсами.

Специфика австралийского федерализма (большая экономическая самостоятельность штатов и ограниченные права центра по вмешательству в их дела) объясняет тот факт, что региональные программы разрабатывают в основном сами штаты. Центр же участвует в региональных программах посредством главным образом финансирования объектов инфраструктуры.

В качестве примера рассмотрим опыт программного подхода к развитию региона Пилбара.

Пилбара — это слабозаселенная часть штата Западная Австралия (примерно 50 тыс. чел.) с жарким и засушливым климатом, богатая минеральными ресурсами. Ранее главной отраслью хозяйства было овцеводство, но начиная с 1960-х гг. стали быстро развиваться добыча железной руды, нефти, газа, олова, поваренной соли (выпариваемой из морской воды). Основная часть добываемого сырья экспортируется в Азию, Европу, Америку (примерно 100 млн. т железной руды, 6 млн. т сжиженного газа в год). В процессе освоения минеральных ресурсов широко использовался вахтовый метод труда.

Первая попытка программирования комплексного развития Пилбары была предпринята в начале 1970-х гг. Правительство штата подготовило комплексный проект, предусматривавший создание многоотраслевого промышленного комплекса, города с населением 130 тыс. чел., портов и других объектов инфраструктуры. Предполагалось, что более 40% необходимых средств будет получено из федерального бюджета. Рассматривалось шесть возможных сценариев развития с учетом их социально-экономических последствий. Однако ни один из сценариев первой программы развития Пилбары не был реализован в целом; осуществлялись отдельные проекты, например по экспорту сжиженного газа. Тем не менее созданный Консультативный комитет по региональному развитию Пилбары вел непрерывную работу по систематизации и модернизации локальных проектов для потенциальных инвесторов. Логическим результатом этой работы стала программа "Пилбара-21", рассчитанная на 30 лет (до 2021 г.).

Генеральная цель программы — переход региона к устойчивому развитию на основе рационального использования природных ресурсов, создания благоприятных условий для проживания постоянного населения, сохранения нормальной окружающей среды. Программа сочетает решение комплекса задач: повышение конкурентоспособности горнодобывающей промышленности, увеличение степени переработки сырья и экспорт продуктов переработки, развитие международного туризма, создание современной инфраструктуры, расширение и диверсификация занятости, строительство современного города, привлечение частных отечественных и иностранных инвестиций.

В программе предусматривается система мер со стороны федерального и регионального правительств, создающая благоприятный институциональный и социально-экономический фон для достижения целей и задач программы:

- введение налоговых льгот на имущество компаний и за разработку недр;
- улучшение условий долгосрочного кредитования, учитывая повышенные инвестиционные риски (по сравнению с более освоенными регионами страны);
- введение стимулов для формирования постоянного населения, расширения занятости и повышения квалификации кадров;
- организация системы обучения предпринимательству;
- поощрение создания предприятий, удовлетворяющих местный спрос;
- заключение правительственных соглашений с предпринимателями о поставках продукции на местный рынок с целью снижения неопределенности локального спроса на производимую продукцию;
- поощрение связей между большими компаниями и мелким бизнесом;

- стимулирование поиска новых рынков сбыта производимой продукции в других регионах страны и мира и другие меры.

Разработчики программы рекомендовали создать Комиссию по развитию Пилбары для координации действий участников программы, осуществления ее мониторинга и обновления, отстаивания интересов программы в федеральном правительстве и правительстве штата. Программный подход используется для хозяйственного освоения территорий и в других штатах Австралии.

Анализ практики многих стран говорит о том, что государственная поддержка проблемных территорий является характерным направлением региональной политики, в рамках которого используются разнообразные механизмы и инструменты. В ряде стран для проблемных регионов разрабатываются и реализуются специальные программы с федеральным или субфедеральным статусом, имеющие специальные обеспечивающие институты (США, Нидерланды, Австралия). В других странах, например в Германии, для оздоровления и стимулирования проблемных регионов создаются более благоприятные (преференциальные) условия бюджетной, налоговой, кредитной политики.

7.5.2
Специальные экономические зоны

Понятие *"специальные экономические зоны "* объединяет несколько типов особой организации экономической жизни на компактных (как правило) территориях. Типы и подтипы специальных зон различаются по назначению (функциям) и механизмам регулирования[1]. Во всех случаях особые экономические условия фиксируются соответствующими нормативно-правовыми актами.

Свободные экономические зоны

Главный признак свободной экономической зоны (СЭЗ): на ее территории не действуют таможенные условия (тарифные и нетарифные), обязательные для основной территории страны, т.е. в национальном таможенном пространстве СЭЗ является исключением.

[1] Существует несколько типологий специальных экономических зон. Например, эксперты ОЭСР выделяют три основных типа: зоны свободной торговли, зоны предпринимательства, зоны реконверсии. Мы будем придерживаться типологии, более соответствующей российской практике. Однако заметим, что в России далеко не все типы специальных зон получили распространение.

СЭЗ создаются с целью привлечения иностранных инвестиций, новых технологий и прогрессивного управленческого опыта, увеличения и диверсификации экспорта, развития импортозамещающих производств. Поскольку государственная поддержка СЭЗ требует значительных финансовых средств (прямые инвестиции, компенсация выпадающих налоговых доходов и др.) и институциональных усилий (создание специальных законов, контроля и т.д.), то число создаваемых СЭЗ не должно быть большим. Иначе формирование и развитие СЭЗ рискует превратиться в вялотекущий процесс, создающий помехи для развития основной территории страны.

Отбор территорий, которым предоставляется статус СЭЗ, осуществляется исходя из возможностей получения значительного эффекта от государственных затрат и предоставляемых экономических льгот или же для преодоления депрессивного (кризисного) состояния соответствующей территории.

В мировой практике имеется ряд разновидностей СЭЗ.

Зоны свободной торговли (ЗСТ) специализируются на операциях по приему, складированию, обработке импортируемых товаров (упаковка, маркировка, контроль качества, доработка и т.п.) для их сбыта на внутреннем рынке. Аналогичные операции ЗСТ осуществляют по отношению к экспортируемым товарам. Обычно ЗСТ создаются в морских портах, аэропортах, местах пересечения транспортных коммуникаций, приграничных регионах.

Торговая функция СЭЗ часто сочетается с промышленно-производственной (в первую очередь производство экспортируемой и импортозамещающей продукции). Предприятиям, находящимся в СЭЗ, помимо освобождения от таможенных пошлин на импортируемые средства производства и экспортируемую готовую продукцию, предоставляются льготы по налогам, арендной плате, использованию амортизационных отчислений и др. СЭЗ могут специализироваться также на оказании банковских, страховых, туристических и других услуг.

СЭЗ с разной специализацией существуют уже длительное время во многих развитых странах, но особенно быстро распространяются в последние два десятилетия в развивающихся странах. Для России наиболее интересен опыт *Китая,* поскольку создание СЭЗ там осуществлялось в рамках общего процесса экономического реформирования.

Решение о создании в Китае первых "особых экономических зон" (по китайской терминологии) было принято на высшем государственном уровне в 1979 г. Первые четыре зоны (Шэньчжэнь, Чжухай, Шаньтоу, Сямэнь) расположены на морском побережье. За счет больших государственных средств здесь в кратчайшие сроки была создана современная инфраструктура (морские порты, аэродромы, дороги, связь, жилье, места отдыха и т.д.). Иностранные инвесторы и предприниматели получили значительные экономические льготы, гарантии

общественного порядка, личной и экономической безопасности, упрощенный визовый режим. Конкурентные преимущества создаваемых производств усиливаются относительно низкой заработной платой, близостью огромного внутреннего рынка, возможностями кооперирования с предприятиями на "основной" территории страны. Управление особыми зонами осуществляется специальными комитетами, которые разрабатывают комплексные планы и контролируют их выполнение, проводят экспертизы и утверждают инвестиционные проекты, контролируют распределение земли, регулируют обеспечение кадрами.

За годы своего существования особые зоны Китая привлекли десятки миллиардов иностранных инвестиций, которые в сочетании с государственными и частными отечественными инвестициями позволили создать высокотехнологичные производства, развить экспорт, освоить передовой опыт управления, стать маяками рыночной экономики и технического прогресса для всей страны.

Указанные критерии успеха СЭЗ применяются и в других странах. В основном создание СЭЗ приносило позитивные результаты. Однако в мировой практике есть немало примеров малой результативности СЭЗ главным образом из-за слабого начального инвестиционного толчка, несистемного введения экономических льгот, недостаточной конкурентоспособности создаваемых производств по сравнению с другими регионами внутри страны и за рубежом, неконтролируемого развития теневой экономической деятельности.

Зоны предпринимательства

Зоны предпринимательства представляют собой локальные территории, в пределах которых устанавливается льготный режим для предпринимателей в целях активизации экономической деятельности, уменьшения безработицы, увеличения доходов населения. Но эти зоны, в отличие от СЭЗ, не имеют статуса экстерриториальности.

Как правило, такие зоны создаются по особому разрешению в депрессивных и деградируемых частях городов. Ради оживления в них малого и среднего предпринимательства государство и муниципалитеты идут на либерализацию контроля над структурой деятельности, ценами, заработной платой, занятостью, на освобождение от местного налога на имущество, выделение льготных кредитов, разрешение ускоренной амортизации и т.д. Эти послабления и стимулы направлены прежде всего на рост инвестиций. Местные власти упрощают процедуры получения разрешения на предпринимательство, сокращается отчетность о результатах деятельности.

Зоны предпринимательства создаются на ограниченный срок. В различных штатах США предельный срок — от 5 до 20 лет, в Великобритании и Бельгии — 10 лет, в Испании — 3 года с возможностью продления.

В *США* в 1983 г. был принят Федеральный закон о предпринимательских зонах, а уже в 1984 г. аналогичные законы были введены в 21 штате. Предпринимательской зоной могли стать ареалы с численностью безработных около 4 тыс. чел., площадью до 300 га, с уровнем бедности населения выше среднего. В 1995 г. в стране насчитывалось около 1400 таких зон. Программы их развития включают не только условия и ориентиры производственной деятельности, но и задачи улучшения здравоохранения, образования, социального обеспечения.

Анализ эффективности 357 предпринимательских зон, проведенный Департаментом жилищного и городского развития Правительства США, выявил, что функционирование зон содействовало созданию новых фирм и расширению действующих; занятость возросла на 7—10% (в большей степени в обрабатывающей промышленности и розничной торговле). Улучшилось использование заброшенных ранее земельных участков, а также кооперация между общественным и частным секторами.

В *Великобритании* в начале 1980-х гг. функционировало 27 зон предпринимательства, в них действовали 4250 фирм, имевших более 110 тыс. рабочих мест. В конце 1980-х гг. создание зон предпринимательства было включено в общую систему мер по государственной поддержке депрессивных регионов. Создание зон в других регионах стало допускаться только в исключительных случаях. Проведенное обследование показало, что по прошествии 4—5 лет функционирования зон более половины действующих в них фирм были новыми, а треть — восстановленными. Существенно увеличилось число рабочих мест, улучшилось состояние инфраструктуры. Более половины всех инвестиций были общественными; привлекался также частный капитал из более благополучных регионов страны.

Характерной особенностью зон предпринимательства в *Бельгии* является их ориентация (с помощью соответствующих стимулов) на развитие небольших высокотехнологичных производств.

Особым типом зон предпринимательства можно считать *оффшорные зоны.* Главный признак этих зон — свободная регистрация иностранных компаний (основная деятельность которых происходит в других странах) и их подчинение местному законодательству. Привлекательность оффшорных зон для иностранных предприятий состоит прежде всего в низких налогах. Например, на о-ве Кипр с оффшорных компаний взимается 1/10 обычного налога с компаний, что составляет только 4,25% прибыли. Иностранные работники оффшорных компаний

либо освобождаются от уплаты налога, либо с них берется 10% обычного налога. Привлекательными для оффшорных предприятий могут быть также географическое положение зоны, имеющиеся телекоммуникации, высокий уровень юридических, банковских, страховых и других услуг. Немаловажной является конфиденциальность совершаемых сделок. Так, Центральный банк Кипра сохраняет секретность в отношении информации об оффшорных компаниях, их владельцах и иностранных служащих.

Отношение к оффшорным зонам неоднозначно. Сами зоны и страны их местоположения (их территории могут совпадать) получают выигрыш от присутствия оффшорных компаний в виде налогов, дополнительной занятости, дополнительного покупательского спроса и т.п. Однако страны, где реально действуют соответствующие компании, несут потери налоговых доходов и теряют контроль над значительной частью финансовых потоков, связанных с деятельностью этих компаний.

Технико-внедренческие зоны

Эта разновидность специальных зон отличается высокой концентрацией исследовательских, проектных, научно-производственных фирм на компактной территории. К технико-внедренческим зонам относятся ***технополисы, научные парки, технопарки.*** Чаще всего они создаются на базе университетов или путем реструктуризации промышленных зон. Поддержка развития зон со стороны государства и муниципалитетов оказывается в виде заказов на разработки, льготной или бесштатной аренды производственных и офисных помещений, предоставления лабораторного оборудования, оказания консультативных услуг, проведения экспертизы изобретений, содействия в получении кредитов. В *США* наиболее известны три технопарка:

1) парк "треугольник Северной Каролины", расположенный между тремя университетами и созданный еще в конце 1950-х гг. Его деятельность особенно активизировалась после размещения здесь предприятий IBM. В начале 1980-х гг. технопарк объединял уже 40 видов деятельности, а число занятых составляло более 20 тыс. чел. Сочетание таких преимуществ, как жизнь в небольшом городке, близость университетов, льготное техническое обслуживание, создает особую привлекател ьность;

2) "Бостонский маршрут 128" на базе Массачусетского технологического института, специализирующийся в основном на космических заказах и развитии электроники. В 1960-х гг. этот технопарк включал уже более 300 учреждений и Предприятий;

3) "Силиконовая долина" в Калифорнии, где в настоящее время размешается несколько тысяч фирм, создающих новые технологии и виды продукции.

Технико-внедренческие зоны в США стали быстро распространяться с 1980-х гг. В настоящее время их не менее 150. Они обеспечивают сотрудничество между университетами и промышленностью, стимулируя ученых непосредственно участвовать в практической реализации научных идей. На территории технопарков создаются и небольшие высокотехнологичные предприятия, выпускающие опытные партии новых видов продукции.

Идея технико-внедренческих зон получила широкое признание в *Японии,* где была разработана государственная программа "Технополис".

Вначале программа предусматривала создание 19 технополисов. Однако префектуры, органы местного самоуправления и общественность территорий представили заявки на образование значительно большего числа технополисов. В конечном счете государственная программа включила 25 технополисов, рассредоточенных по всей территории страны. Программа координируется специальным комитетом Министерства внешней торговли и промышленности; аналогичные координационные комитеты действуют и в префектурах. Технополисы становятся важным элементом формирования постиндустриального пространства.

7.6

Региональное развитие и наднациональная региональная политика Европейского союза

7.6.1. Региональный аспект развития ЕС

Образование и развитие Европейского союза (ЕС) является одним из наиболее важных достижений интеграционных процессов в XX в. Созданное в соответствии с Римским договором 1957 г. Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) вначале объединило шесть стран (Бельгия, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция). В 1973 г. к ЕЭС присоединились Великобритания, Дания, Ирландия, в 1981 г. — Греция, в 1986 г. — Испания, Португалия. В 1990 г. территория ЕЭС расширилась за счет восточных земель объединенной Германии, а в 1992 г. число членов сообщества возросло до 15 в результате вхождения в него Австрии, Швеции, Финляндии (см. рис. 7.3).

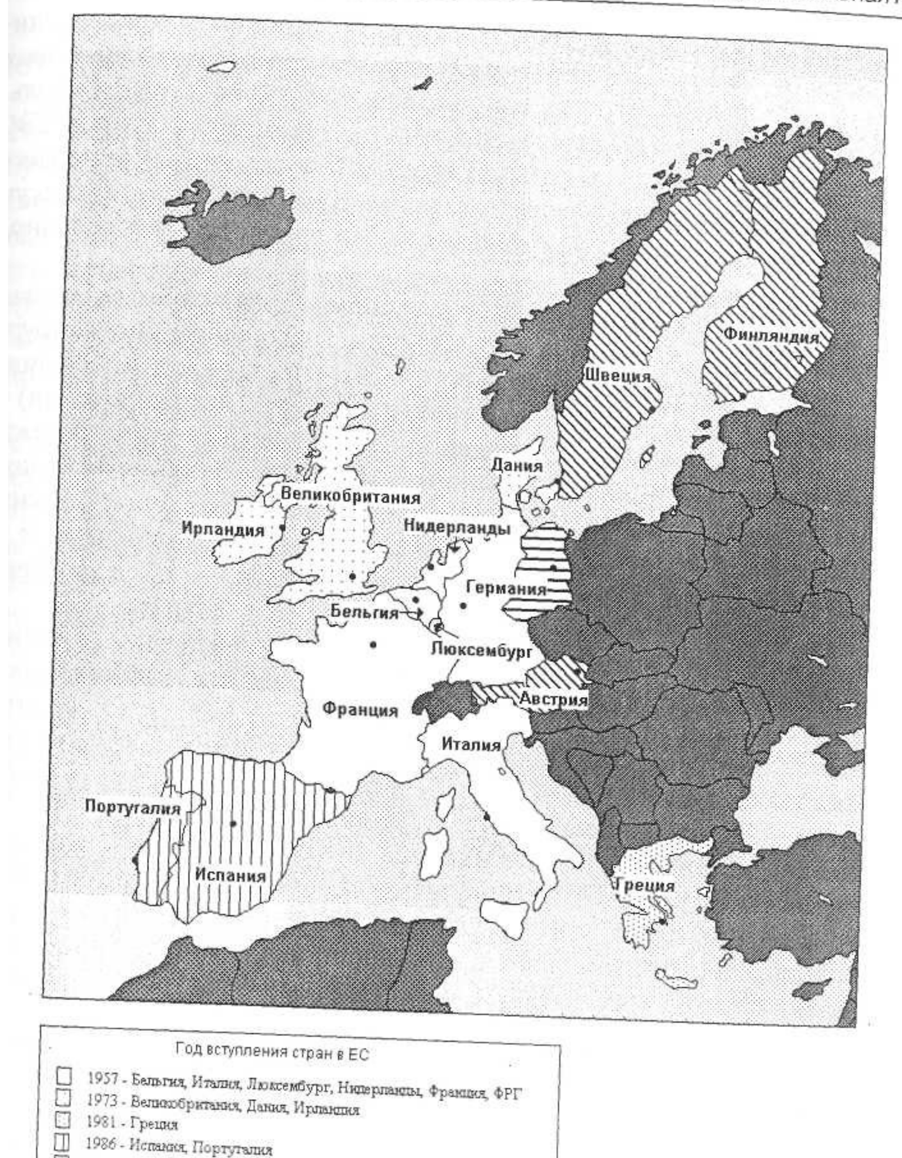


Рис. 7.3. Расширение Европейского союза

Расширение ЕЭС (с 1993 г. — Европейский союз) сопровождалось увеличением *регионального многообразия и неоднородности экономического пространства.* Первая шестерка стран ЕЭС имела достаточно близкие уровни развития большинства регионов, за исключением южной части Италии. Вхождение в ЕЭС менее развитых периферийных европейских стран, к тому же внутренне неоднородных, существенно усиливало межрегиональную социально-экономическую дифференциацию. Это создавало дополнительные трудности для реальной интеграции.

В настоящее время страны ЕС по уровню экономического развития условно делятся на три группы: 1) "богатый" Север (Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Германия, Великобритания, Франция, Австрия, Швеция, северная Италия);

3) менее развитый Юг (Португалия, Испания, Греция, южная Италия) и

4) особая периферия (Ирландия, Финляндия). Максимальная разница между странами по величине ВВП на душу населения — 2,6 раза (Люксембург и Греция). Максимальная разница между регионами ЕС по величине ВРП на душу населения составляет примерно 4,5 раза, различие между 10 наиболее развитыми и 10 наименее развитыми регионами по этому же индикатору — 3,1, а различие между 25 наиболее развитыми и 25 наименее развитыми — 2,5 раза.

Динамика межрегиональной дифференциации складывается под влиянием двух тенденций: сближения регионов (конвергенции) внутри "старого" сообщества и усиления дифференциации в результате включения в ЕС менее развитых стран с большой внутренней социально-экономической неоднородностью. Например, после вхождения в ФРГ восьми земель бывшей ГДР пять из них попали в перечень десяти наиболее отсталых регионов ЕС.

Важным свидетельством эффективности функционирования экономического пространства ЕС является постепенное подтягивание отставших регионов к среднему уровню. Ежегодный темп прироста ВВП в четырех наиболее отсталых странах (Испания, Португалия, Греция, Ирландия) на 0,75—1,75 процентных пункта превышает средний темп по ЕС. За 10 лет (1986—1996 гг.) уровень душевого ВВП в 10 самых бедных регионах ЕС вырос с 41 до 50% среднего уровня, а уровень душевого ВВП в 25 самых бедных регионах — с 52 до 59%. При этом более благополучные регионы — доноры — отнюдь не становятся беднее. В них продолжается экономический рост. Подсчитано, что из каждых 100 евро, перераспределяемых между регионами через структурные фонды, в благополучные регионы возвращается 20—33 евро в виде платежей за товары и услуги[1].

[1] Европа на службе регионального развития // Региональное развитие и

сотрудничество. 1997. Нулевой выпуск. С. 61.

Экономическое пространство современного ЕС имеет довольно сложную структуру-

Наиболее экономически развитый пояс простирается от северо-западной части Англии до северной части Италии[1]. За свою географическую форму он получил название "банан". В нем особо выделяется "центральный полюс роста" — регион на стыке Франции, Бельгии, Люксембурга, Германии, сосредоточивающий 25% всего населения и 30% производства ВВП ЕС. В целом более развитое центрально-европейское ядро ЕС имеет немало вкраплений в виде депрессивных старопромышленных регионов (в Великобритании, Франции, Бельгии, Германии, Австрии); на ранних этапах формирования ЕС заметным было отставание внутренних (между странами ЕС) приграничных регионов.

Периферия ЕС менее развита, но отличается значительным разнообразием. Здесь выделяются четыре группы стран и регионов: 1) западная (Ирландия, Северная Ирландия); 2) южная (аграрные и аграрно-индустриальные регионы Португалии, Испании, Греции, южной Италии); 3) восточные земли ФРГ; 4) малозаселенный Север Швеции и Финляндии. Наименее развиты заморские территории Франции (Гваделупа, Гайяна, Мартиника, Реюньон), Испании (Канарские острова), Португалии (Азорские острова). Несмотря на то что географически они не входят в европейский континент, эти территории включаются в ЕС (регионы НАТС-1)[2]. Значительная часть европейской периферии относится к различным типам проблемных регионов. В целом по ЕС регионы, относимые к депрессивным и отсталым, занимают более половины территории, в них проживает около трети всего населения.

Экономическое пространство ЕС, хотя и существенно *неоднородно,* является по-настоящему *общим* благодаря единым инфраструктурным системам, свободному перемещению людей, товаров, услуг и капиталов, единой валюте (евро), согласованию национальных экономических политик и наднациональному управлению по значительному числу государственных функций. Современная объединенная Европа представляет собой мощный экономический комплекс, сочетающий достаточно высокий уровень самообеспечения (особенно — по продовольствию, в меньшей степени — по минеральным ресурсам) и высокий экспортный потенциал (особенно по высокотехнологичной, наукоемкой продукции).

[1] Он расположен между важнейшими европейскими магистралями: Глазго — Манчестер — Лон
дон — Париж — Лион — Марсель и Ранстад (Нидерланды) — Рейн — Цюрих — Рим.

[2] Зато Фарерские острова и Гренландия, являющиеся заморскими территориями Дании, не
входят в ЕС.

Интеграционный процесс создает общие благоприятные условия для экономического роста. По оценкам экспертов ЕС, реальная интеграция позволила открыть 300—900 тыс. дополнительных рабочих мест, повысить ежегодный темп роста производства на 1—1,5 процентных пункта, уменьшить накладные расходы по внешнеторговым сделкам внутри ЕС на 2/3. Происходит межстрановое сближение условий хозяйствования. Так, только за 1993—1996 гг. максимальная разница потребительских цен внутри ЕС сократилась с 22,5 до 19,6%, цен услуг — с 33,7 до 28,6%, ставок процента — с 16,5 до 8,8%'. Ожидается значительный выигрыш от введения единой европейской валюты "евро".

О степени интегрированности экономического пространства ЕС говорит то, что доля внешнеторгового оборота внутри ЕС составляет более 50% всего объема внешней торговли стран ЕС, а доля экспорта капитала в страны ЕС — более 40%. ЕС последовательно движется к высшей форме экономической и политической интеграции, превращаясь в "Европу регионов".

Европейская интеграция строится как экономически взаимовыгодный процесс для всех входящих в него стран. Этот принцип ("выигрывают все") должен распространяться и на все регионы. Однако интеграция не всегда автоматически ведет к уменьшению межрегиональных различий. Как уже отмечалось, каждое очередное расширение состава ЕС означало увеличение межрегиональньк различий. Страны — члены ЕС сознательно шли на это, рассчитывая, что в дальнейшем интеграционный эффект перекроет негативные моменты вхождения в Союз экономически менее развитых партнеров.

Однако практика ЕС показывает, что механизм рыночной конкуренции в рамках ЕС может не только улучшать, но и ухудшать положение отдельных регионов. От интеграции в условиях общего рынка в большей степени выигрывают регионы, занимающие выгодное географическое положение, имеющие современную инфраструктуру, благоприятную экологическую ситуацию, обладающие другими преимуществами для сосредоточения общеевропейских инновационных, управленческих, финансовых, информационных, научно-образовательных, сервисных (культурных, рекреационных, туристических и др.) функций.

Для противоположной группы регионов экономическая интеграция создает ряд угроз: отток капитала, квалифицированных кадров и молодежи, потеря конкурентоспособности некоторых производств, уже не защищаемых национальными протекционистскими мерами. Известно, с какими большими трудностями в течение уже длительного времени осуществляются попытки подтягивания наиболее отставших регионов (например, в Италии, Греции)-

[1] Иванов И.Д. Европа регионов.

С. 99.

Усилению дифференциации регионов в европейском масштабе нередко способствуют структурные сдвиги в производстве, технологические инновации, дезурбанизация, перестройка экономических отношений с третьими странами и другие обстоятельства.

Поэтому для уменьшения межрегиональных социально-экономических контрастов и увеличения эффективности межрегиональной интеграции в масштабах ЕС необходима *наднациональная региональная политика,* дополняющая и усиливающая региональную политику государств — членов ЕС.

7.6.2 Наднациональная региональная политика

Цели и принципы

В преамбуле Римского договора, положившего начало ЕЭС, подчеркивалась необходимость "объединить национальные экономики и обеспечить их гармоничное развитие при сокращении разрыва в уровнях развития между отдельными территориями". В последующих документах Сообщества цели, принципы, инструменты наднациональной региональной политики многократно конкретизировались и корректировались.

В обновленный Договор о Евросоюзе (1987 г.) был включен раздел V "Экономическое и социальное сплочение". Статья 130а этого раздела гласит: "С целью стимулировать свое гармоничное развитие в целом Сообщество продолжает и расширяет деятельность, направленную на укрепление своего социального и экономического сплочения. Сообщество особенно стремится сократить разрыв между различными регионами и отставание регионов, находящихся в наименее благоприятных условиях". Термин "сплочение" (cohesion) в словаре ЕС понимается как подтягивание менее развитых территорий ЕС к уровню экономического развития его исторического ядра через солидарные действия всех стран — членов ЕС.

В 1987 г. в докладе "Единые акты должны иметь успех: новые перспективы Для Европейского сообщества" было сформулировано пять основных целей наднациональной региональной политики.

Цель 1 — содействие структурной перестройке и развитию отсталых регионов. (К их числу относятся регионы, где производство ВВП на душу населения составляет менее 75% среднего уровня ЕС.)

Основными мерами по достижению этой цели являются привлечение инвестиций, создающих рабочие места, развитие производственной инфраструк-

туры, содействие выявлению собственных источников роста, поощрение образования, переподготовка кадров и др.

Цель 2— содействие перестройке и развитию промышленных депрессивных регионов с высокой безработицей и снижающимся уровнем производства. Под цель 2 подпадают регионы, где:

- доля безработных вследствие сокращения числа занятых в промышленности выше средней величины в ЕС;
- доля промышленных рабочих в общей численности занятых превышает средний уровень в ЕС;
- наблюдается существенная потеря рабочих мест или сокращение жизненно важных секторов экономики, влекущее за собой серьезное обострение проблемы безработицы.

Мерами по цели 2 являются привлечение инвестиций в новые страны, перепрофилирование предприятий, модернизация инфраструктуры, стимулирование НИОКР, содействие мелкому и среднему бизнесу, переподготовка кадров и т.п.

Цель 3 — борьба с долговременной безработицей; критерием здесь служит количество лиц старше 25 лет, ищущих работу и находящихся без работы более 12 месяцев.

Цель 4— помощь по включению молодежи в трудовую жизнь; критерий отбора — численность ищущей работу молодежи до 25 лет.

Цель 5— содействие аграрной политике с выделением двух подцелей: 5а — модернизация и развитие обслуживающих сельское хозяйство производств (заготовка, переработка и сбыт сельскохозяйственной продукции); 5Ь — содействие развитию сельских ареалов. Критериями для выделения ареалов, которым оказывается содействие, являются:

- более высокая доля занятых в сельском хозяйстве;
- низкий уровень доходов в сельском хозяйстве;
- низкий уровень социально-экономического развития (по величине ВВП).

Содействие может распространяться и на другие сельскохозяйственные ареалы, например с низкой плотностью населения, сильной тенденцией к эмиграции, окраинным положением, чрезмерной нагрузкой на окружающую среду и т.д.

Цели 1—5 остаются неизменными до настоящего времени. После вхождения в ЕС Швеции и Финляндии добавилась *цель 6* — развитие регионов с очень низкой плотностью населения (менее 8 чел. на кв. км), т.е. регионов европейского Севера. Меры поддержки этих регионов направлены на то, чтобы стабилизировать население, К этим мерам относятся: а) развитие новых видов

деятельности, позволяющих расширить возможности обеспечения занятости, б) помощь в адаптации к негативным изменениям в первичном секторе (добывающей промышленности, лесном хозяйстве), в) развитие человеческих ресурсов, в том числе подготовка кадров высокой квалификации.

Приведенные формулировки целей имеют как минимум два достоинства. *Во-первых,* они являются действительно наднациональными, т.е. выражают интересы Сообщества в целом, а не только дублируют национальные интересы. Все цели объединяет понимание того, что эффективная интеграция несовместима с существованием все более отстающих регионов. *Во-вторых,* все цели имеют количественные критерии, по которым выделяются проблемные регионы, что облегчает контроль и обоснование рациональных размеров помощи.

Списки проблемных регионов, соответствующих конкретным целям, обычно пересматриваются каждые 3—5 лет. Известны случаи вмешательства ЕС в национальную региональную политику по поводу определения границ проблемных регионов и размеров предоставляемой им помощи.

В основе организации и реализации наднациональной политики ЕС лежат три принципа, отражающих идеологию европейской интеграции. Это *партнерство, субсидиарность, дополняемость.*

Применительно к региональной политике ***партнерство*** означает тесную координацию действий между ЕС, национальными правительствами, региональными и местными органами власти. ***Субсидиарность*** — одна из основ федерализма — означает, что проблемы должны решаться там, где они возникают, а "вверх" передаются только те полномочия, которые не могут выполняться (или выполняются неэффективно) "внизу". Принцип ***дополняемости*** применяется при аккумулировании ресурсов для поддержки регионов. Они должны складываться из дополняющих друг друга источников: средств ЕС и национальных (общественных и частных) инвестиций.

Институты и инструменты

В Комиссии европейских сообществ (КЕС) — фактическом правительстве ЕС — ответственность за региональную политику возложена на специального комиссара (министра), а главным рабочим органом является *Генеральная дирекция по Региональной политике,* имеющая номер XVI. Специальная комиссия по региональной политике существует также в Европейском парламенте.

Общей тенденцией институциональных изменений в ЕС является переход Части функций регулирования регионального развития от национальных правительств к органам ЕС. Этот процесс не безболезненный. В различных странах ЕС

периодически проявляется недовольство частичной утерей национального суверенитета, но чаще всего — это недовольство государственных чиновников, власть которых над регионами уменьшается. Однако, хотя и ценой некоторых компромиссов, процесс регионализации общеевропейской политики продолжает развиваться. Об усилении роли наднациональной региональной политики говорит тот факт, что сумма выделяемых на нее средств из бюджета ЕС непрерывно растет, финансирование же национальной региональной политики во многих странах имеет тенденцию к сокращению.

Главным финансовым институтом общеевропейской региональной политики с 1975 г. является *Европейский фонд регионального развития* (ЕФРР). Региональную направленность имеют также два других фонда — *Европейский социальный фонд (ЕСФ) и Европейский гарантийный фонд развития сельского хозяйства* (ЕГФРСХ). Позже был создан *Фонд сплочения,* средства которого расходуются на развитие "отсталых" стран (Греции, Португалии, Испании, Ирландии), а следовательно, и на подтягивание наиболее отсталых регионов ЕС, находящихся в этих странах.

Помимо *субсидий* (безвозмездной помощи), предоставляемых структурными фондами, в ЕС создаются также возможности получения для региональных нужд *льготных займов* Европейского инвестиционного банка под гарантии бюджета ЕС. Например, в 1998 г. свыше 70% займов этого банка предназначалось проектам, реализуемым в проблемных регионах.

Новой организацией в рамках институциональной системы ЕС является Комитет регионов (создан в 1993 г.). В него входят 222 представителя региональных и местных администраций. Каждая страна имеет свою квоту (например, Великобритания, Германия, Италия, Франция — по 24 представителя, Испания — 21, Люксембург — 6). Члены Комитета назначаются на два года. Заседания Комитета проходят пять раз в год, постоянно действуют восемь тематических комиссий.

Комитет регионов имеет консультативный статус. Он представляет на рассмотрение органов ЕС предложения ("мнения") по различным аспектам регионального развития. В частности, КЕС согласилась с Комитетом о необходимости интенсификации сотрудничества на Севере Европы, включая Россию. Однако КЕС пока не поддержала идею Комитета о создании локальной зоны свободной торговли между юго-востоком Финляндии и прилегающими регионами России. Комитет входит в состав экономического и социального комитета ЕС, но претендует на самостоятельный статус, собственный бюджет и право на прямое обращение в Верховный суд ЕС. В декларации, принятой в мае 1997 г., - Комитет призывает "строить более интегрированную Европу, но с большей ролью в ней регионов и городов и с большим упором на взаимную близость".

Другой формой солидарной деятельности регионов Европы являются ассоциации. *Ассоциация европейских регионов* в 1998 г. объединяла 296 административно-территориальных образований из 23 стран. Другая ассоциация — Лига городов "Евросити " объединяет около 200 городов, в том числе из стран Центральной и Восточной Европы, не входящих в ЕС. Основными направлениями работы ассоциаций являются обмен опытом управления и хозяйствования, лоббирование интересов регионов в национальных и международных организациях.

Деятельность структурных фондов

Цели и принципы общей региональной политики ЕС реализуются при распределении ресурсов структурных фондов. Правила распределения средств пересматриваются примерно раз в пять лет; возможны и отдельные промежуточные корректировки, например связанные с вступлением в ЕС новых членов.

За период 1994—1999 гг. консолидированные средства структурных фондов составили 154,5 млрд. экю в ценах 1994 г., или 163 млрд. евро в ценах 1999 г.[1] Это примерно треть бюджета ЕС. Вся сумма распределилась между изложенными выше целями следующим образом:

нацель 1 — 67,6%;
нацель 2 — 11,1%;
на цели 3,4- 10,9%;
на цель 5 —9,9%;
на цель 6 — 0,5%.

Целью 1 охвачены регионы (слаборазвитые) с населением 92,2 млн. чел. (25% населения ЕС), целью 2 (депрессивные промышленные регионы) — 60,5 млн. чел. (16,4% населения ЕС), целью 5 (аграрные регионы) — 32,8 млн. чел. (8,8%), а целью 6 (северные регионы) — только 1,3 млн. чел[2].

Между странами ЕС указанная сумма распределялась в следующих пропорциях: Испания — 22,7%, Италия — 14,2, Германия — 14,0, Португалия — 10,0, Греция — 10,0, Франция — 9,6, Великобритания — 8,3%. Таким образом, 7 стран из 15 получили 88,8% всей помощи, остальные 8 стран — 11,2%, но какую-то помощь получила каждая страна[3]. Принцип "всеобщего охвата" наднациональной политикой выражается в том, что в каждой стране должны

[1]Иванов И.Д. Европа регионов; Реформа структурных фондов ЕС. Брюссель, 1999.
[2]Реформа структурных фондов ЕС.
[3]Там же.

быть выделены регионы, получающие помощь ЕС. Поэтому даже в Нидерландах выделен один "слабый" регион, хотя в масштабах ЕС он является одним из самых богатых.

Ресурсы Фонда сплочения на 1994—1999 гг. составили 15,2 млрд. экю, из них более 50% было выделено Испании. Кроме средств фондов ЕС, на цели регионального развития по линии Европейского инвестиционного банка было предусмотрено льготное кредитование (под гарантии бюджета ЕС) на сумму 70 млрд. экю.

Следует особо отметить, что средства финансовых институтов направляются не на потребление (социальные выплаты), а исключительно на стимулирование экономической деятельности, в человеческий и физический капитал. С этим подходом связан и принцип дополняемости. ЕС берет на себя, как правило, не более 75% общих расходов. В исключительных случаях (по цели 1) эта доля доходила до 80—85% (для новых членов ЕС и наиболее удаленных регионов). Только при оказании технической помощи по инициативе самой КЕС финансирование может достигать 100%. Конкретная доля финансовой поддержки определяется по программам и проектам. При этом КЕС осуществляет контроль над субсидиями, предоставляемыми регионам национальными правительствами. Это делается с целью предотвращения нарушений условий свободной конкуренции в экономическом пространстве ЕС.

Программы совместного развития

На протяжении уже длительного времени основной формой реализации региональной политики ЕС (на базе средств структурных фондов) являются ***программы,*** или ***планы совместного развития.*** Их разработка и осуществление включает четыре этапа[1].

Этап 1 — составление планов-предложений в странах, заинтересованных в получении помощи для проблемных территорий, соответствующих критериям целей 1—6. Такие планы-предложения с необходимыми обоснованиями представляются в КЕС. Далее КЕС вместе с представителями стран приступает к разработке совместной программы. Доля ЕС в финансировании зависит от целей и конкретных особенностей проектов.

Этап 2— непосредственная разработка программы. По своему содержанию программа представляет собой довольно подробный план действий, описание ожидаемых результатов, обоснование необходимых средств.

[1] Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики.

Этап 3 — реализация программы. К этому этапу подключаются разнообразные финансовые источники, в том числе структурные фонды.

Этап 4 — сопровождение и контроль программы. Сопровождение — это проведение мероприятий по адаптации программы к меняющимся условиям. По результатам контроля органов ЕС в случае невыполнения определенных хребований финансирование может сокращаться и даже прекращаться.

Осуществлявшиеся в 1994—1995 гг. 442 совместные программы распределялись между целями следующим образом: цель 1 — 37% всех программ, цель 2 — 19%, цели 3 и 4 — 15%, цель 5 — 29%. Наибольшее число программ осуществлялось в Испании (83), Германии (70), Италии — 68'. За период 1994— 1999 гг. принято к исполнению примерно 600 совместных программ[2].

Инициативные программы ЕС

Наряду с программами поддержки регионов, осуществляемыми по предложениям национальных правительств и совместно с ними, ЕС реализует так называемые *инициативные* (т.е. собственные) программы. Объектами этих программ являются проблемы конкретных регионов или общие проблемы определенных типов регионов.

На инициативы ЕС выделяется 9% всего бюджета наднациональной региональной политики. В 1994—1999 гг. осуществлялось 13 инициатив, которые привели к принятию более 500 конкретных программ, осуществляемых во всех странах ЕС.

Отметим ряд инициатив региональной направленности:

- VALOREM — содействие развитию регионов за счет более эффективного использования внутренних источников энергии;
- RESIDER — содействие регионам, подверженным воздействию реструктуризации сталелитейной промышленности;
- RENAVAL — помощь регионам, подверженным воздействию реструктуризации в судостроении;
- RECHARD — помощь в решении проблем экономического спада в угледобывающих регионах. Основная задача программы — ускорить адаптацию этих регионов к потере рабочих мест в связи с закрытием шахт. Приоритетными являются меры по охране окружающей среды, созданию новых видов экономической деятельности, переобучению бывших шахтеров;

' Иванов И.Д. Европа регионов. С.114.

[2] Reform of the Structural Fonds: Comparative Analysis. European Commission, June 1999.

- REGIS — ускоренная диверсификация ультрапериферийных территорий (французские заморские территории, Канарские острова, Мадейра и т.п.);
- PRISME — помощь предприятиям в регионах, подпадающих под цель 1, в адаптации к условиям общего рынка. Большая часть поддержки направляется на распространение стандартов качества в регионах, где недостаточно центров контроля и сертификации;
- LEADER — помощь в развитии сельских регионов, с тем чтобы ускорить диверсификацию сельской экономики и поддержать стабильность социальной и экономической жизни в отдаленных от промышленных центров регионах. Помощь предоставляется местным властям с делегированием прав управления общими субсидиями, выделенными на развитие связи и новых коммуникационных технологий;
- QUVERTURE — поощрение проектов совместного сотрудничества местных и региональных властей ЕС с властями соответствующего уровня Центральной и Восточной Европы;
- INTERREG — объединение усилий приграничных территорий при формировании общего рынка, помощь в осуществлении специальных программ сглаживания различий в экономическом развитии регионов, создании новых рабочих мест для кооперации частных и общественных видов деятельности вдоль границ, включая смешанные административные и институциональные структуры;
- CREDO — программа приграничного сотрудничества между Востоком и Западом.

Некоторые из перечисленных программ распространяются на Россию. Например, после вхождения в ЕС Финляндии программа INTERREG включает проекты согласованного развития трансграничных территорий Финляндии и России. Программа CREDO распространяется на западные регионы России.

7.6.3
Реформирование политики

Роль регионального направления в деятельности ЕС возрастает. Об этом говорят и институциональные изменения, и возрастающая доля расходов на региональное развитие в бюджете ЕС (она составляла в 1988 г. — 17,5%, в 1993 г. —

21,3, в 1999 г. — 36%). Наднациональная региональная политика ЕС приносит определенные позитивные результаты, о чем свидетельствуют тенденции экономического роста, уменьшения межрегиональной социально-экономической дифференциации, усиления экономической интеграции.

Однако к реализуемой политике есть немало претензий и со стороны национальных правительств, и, разумеется, со стороны населения стран и регионов. Не решены еще многие вопросы сочетания национального и наднационального уровней региональной политики. Об этом говорит хотя бы такой факт: 7,1% населения ЕС живет в регионах, получающих поддержку по линии ЕС, но лишенных поддержки в своих странах, и наоборот, 3,2% населения живет в регионах, поддерживаемых только на национальном уровне[1]. Не следует преувеличивать и масштабы финансирования регионального развития из бюджета ЕС В целом он составляет 0,5% суммарного ВВП стран ЕС.

Встреча регионов и городов Европы в Амстердаме на высшем уровне (май 1997 г.) высказалась за реформу региональной политики ЕС. Приняв за основу рекомендации данного форума, ЕС в июне 1999 г. принял пакет документов, который содержит положения о реформе региональной политики Союза. Принятые изменения целей, правил деятельности структурных фондов и регламента программ регионального развития направлены на решение проблем, с которыми ЕС столкнется в ближайшие годы.

Намечаемый на 2002 г. прием в ЕС Польши, Чехии, Венгрии, Словении, Эстонии, Кипра, а следом — еще группы стран Восточной Европы в очередной" раз увеличит межрегиональную социально-экономическую дифференциацию и потребует вмешательства ЕС в решение новых острых региональных проблем[2]. Поэтому КЕС, особенно Генеральная дирекция XVI, заблаговременно готовится к деятельности в н чой ситуации. Начинающаяся реформа, рассчитанная на 2000—2006 гг., имеет три главные задачи: 1) большее сосредоточение помощи, 2) упрощение и децентрализация реализации проектов и программ, 3) усиление контроля за использованием средств.

Количество целей региональной политики ЕС сокращается с семи (считая 5а и 5в как две) до трех.

Цель 1 -- развитие и реструктуризация отсталых регионов.

Новая цель объединяет прежние цели 1 и 6. Относящиеся к ней регионы Должны иметь ВВП на душу населения менее 75% среднего по ЕС. При этом Делается методологическое уточнение: ВВП на душу населения рассчитывается на основе стандартов покупательной способности. Специальная программа Помощи (350 млн. евро) предназначается для поддержки северных малозаселенных Регионов.

---

[1] Иванов И.Д. Европа регионов. С. 126.

[2] Включение новых стран увеличит численность населения ЕС примерно на 105 млн. чел. Сейчас
ᶜРедний доход на душу населения в этих странах в 4 раза ниже среднего уровня в ЕС. Понятно, что
Потребуется значительная помощь новым проблемным регионам.

Цель 2 — экономическая и социальная конверсия регионов, имеющих структурные проблемы. Эта цель объединяет прежние цели 2 и 5Ь, т.е. охватывает депрессивные регионы разной отраслевой специализации. Предусматривается процедура отбора регионов, подпадающих под эту цель, учитывающая особенности депрессии в промышленных, аграрных, городских, рыболовецких ареалах

Цель 3 — поддержка модернизации политики и систем в области образования, подготовки кадров и занятости. Эта новая цель объединяет прежние 3 и 4. Финансирование в рамках этой цели может осуществляться только для территорий, находящихся вне рамок целей 1 и 2.

В соответствии с первой задачей реформы доля населения, проживающего в регионах, получающих помощь из структурных фондов ЕС, должна снизиться. Если в предыдущем периоде цели 1, 2, 5Ь, 6 охватывали более 50% населения, то аналогичные новые цели 1 и 2 вместе охватят к 2006 г. 35—40%. Для территорий, теряющих возможность получения помощи из структурных фондов, рекомендуется система переходной поддержки до конца 2003 г. и на более продолжительный период.

Состав финансовых институтов европейской региональной политики сохраняется. Это структурные фонды ЕФРР, ЕСФ, ЕГФРСХ; к ним присоединяются также Фонд финансирования рыболовства (в части региональных проблем) и Фонд сплочения. Всего на 2000—2006 гг. на финансирование мероприятий европейской региональной политики выделяется 195 млрд. евро, в том числе на цель 1 — 69,7%, на цель 2 — 11,5, на цель 3 — 12,3%; оставшаяся часть средств резервируется на инициативные и инновационные программы[1].

Реформа предусматривает существенные изменения состава региональных программ ЕС, порядка их разработки, финансирования, реализации и контроля.

Совместные программы будут разрабатываться на основании планов-предложений стран и приниматься в двух формах: Единый программный документ (ЕПД) или Оперативная программа (ОП). Предельные уровни участия ЕС в финансировании совместных программ несколько снижаются. Чтобы повысить отдачу от программ, рекомендуется более широко использовать (помимо безвозвратных субсидий фондов) льготные займы и распространение акций.

Число инициативных программ сокращается до четырех:

•транснациональное, приграничное и межрегиональное сотрудничество, направленное на стимулирование сбалансированного и гармоничного развития европейского пространства (INTERREG);

' Реформа структурных

фондов ЕС.

• экономическая и социальная конверсия кризисных городов, поселков и гороДских ареалов в целях обеспечения устойчивого развития (URBANIZATION);

• развитие сельской местности на основе инициатив, подготовленных местными группами действия (LEADER +);

• транснациональное сотрудничество, направленное на реализацию новых средств борьбы со всеми видами дискриминации и неравенства на рынке труда (EQUAL).

На эти инициативные программы выделяется 5,35% бюджета структурных фондов. Кроме этого, 0,65% средств каждого структурного фонда будет использоваться на инновационные мероприятия.

Вероятно, ряд положений реформы наднациональной региональной политики будет уточняться по мере приближения этапа очередного расширения Европейского союза.

7.6.4 "Европа регионов"

Ослабление межгосударственных барьеров внутри ЕС, передача части государственных функций с национального на наднациональный уровень, углубление экономической интеграции — все эти факторы усиливают роль регионов в экономической и политической жизни Европейского союза. Понятие "Европа регионов" отражает эволюционный переход к единому политическому и экономическому пространству, к единому союзному государству, к системе напрямую взаимодействующих регионов[1]. Создание "Европы регионов" осуществляется с разных сторон, но наиболее активно — снизу, т.е. со стороны регионов. Итоговая Декларация Амстердамской встречи регионов и городов Европы на высшем уровне содержит призыв к дальнейшему строительству более интегрированной Европы "с возрастающей ролью... регионов, что сделает такую интеграцию ближе к нуждам людей".

В соответствии с этой идеологией региональное звено должно быть легализовано в полной мере как самостоятельный участник европейского интеграционного процесса; в европейском правовом пространстве регионы должны не только соблюдать национальное и общеевропейское законодательство, но и

[1] Формирующаяся " Европа регионов" реализует в новых условиях и новых формах идею Соединенных Штатов Европы, популярную в период, предшествовавший первой мировой войне. В.И. Ленин в Работе "О лозунге Соединенных Штатов Европы" жестко критиковал эту идею, отождествляя США с соглашением империалистических государств о дележе колоний и подавлении социалистических революций: Соединенные Штаты Европы, при капитализме, либо невозможны, либо реакционны".

"Европа регионов" создается в принципиально иной мировой политической и социальной ситуации.

активно влиять на его содержание на основе принципа субсидиарности. Стремление регионов к установлению прямых контактов с органами ЕС, минуя национальные правительства, выражается в открытии региональных представительств (бюро) в Брюсселе (в настоящее время их более 80).

Существенную роль в объединенной Европе играет единое районирование, включающее пять уровней территориальных единиц НАТС (NUTS — Nomenclature of Territorial Units for Statistics). По данным за 1995 г., средняя численность населения в регионах НАТС-I составляла 4238 тыс. чел., в регионах НАТС-II — 1830, НАТС-III — 41 тыс. чел. По отдельным странам отклонения от этих средних — очень значительные (см. табл. 7.6).

Цели, программы, мероприятия ЕС все теснее привязываются к определенным уровням НАТС. Так, новая цель 1 наднациональной региональной политики ориентирована на регионы НАТС-II, цель 2 — на регионы НАТС-III. Наибольшее влияние на выработку политики ЕС, в частности через Комитет регионов и представительства в Брюсселе, оказывают регионы НАТС-I.

Таблица 7.6. **Количество регионов по уровням НАТС в странах ЕС**

	НАТС-I	НАТС-II	НАТС-III	НАТС-IV	НАТС-V
Австрия	3	9	35		2 351
Бельгия	3	11	43		589
Великобритания	11	35	65	485	11 095
Германия	16	38	445		16 176
Греция	4	13	51	150	5 921
Дания	1	1	15		276
Ирландия	1	1	8	34	3 445
Испания	7	17	50+2		8 077
Италия	11	20	103		8 100
Люксембург	1	1	1	12	118
Нидерланды	4	12	40		672
Португалия	1+2	5+2	30	305	4 20
Финляндия	2	6	19	88	455
Франция	8+1	22+4	96+4		36 664
Швеция	1	8	24		286
ЕС всего	77	206	1031	1074	98 433

Переход ЕС к высшей форме экономической интеграции обогащает содержание и формы ***межрегионального экономического сотрудничества***. Наиболее распространенными формами, охватывающими даже отдаленные друг от друга регионы, являются:

- обмен опытом регионального развития и управления;
- устройство региональных ярмарок и выставок на территориях друг друга (организация "Европартнериат" объединяет 12 групп регионов, с 1988 г. она организовала 60 тыс. межрегиональных деловых контактов[1]);
- организация торгов на закупку товаров для региональных и местных администраций с участием регионов разных стран;
- сотрудничество породненных городов (в Европе их более 2600).

Часто межрегиональное сотрудничество закрепляется двусторонними и многосторонними соглашениями региональных администраций.

Наиболее интенсивно развивается ***сотрудничество приграничных регионов,*** или ***трансграничное сотрудничество.*** Его основными направлениями являются: совместное развитие транспортных и энергетических сетей, торгового и медицинского обслуживания; промышленное кооперирование; охрана окружающей среды и т.п. В 1996 г. 122 приграничные коммуны на внутренних границах ЕС осуществляли совместно 2500 проектов. Сотрудничество внутренних приграничных регионов в интегрируемой Европе позволяет преодолевать недостатки их прежней периферийности.

По всему периметру внешних и внутренних границ ЕС формируются обширные зоны трансграничного сотрудничества: это *Атлантическая дуга,* протянувшаяся от Шотландии до Гибралтара, бассейны *Северного, Балтийского, Баренцева, Черного морей.* Наиболее интенсивно приморское сотрудничество осуществляется в *Средиземноморье.* Здесь действует международная программа МЕДА, объединяющая приморские регионы и ориентируемая на создание к 2010 г. средиземноморской зоны свободной торговли.

Внутри пространства ЕС успешно развивается *Ось центрально-европейской границы* от Балтики до Адриатики, вмещающая приграничные территории 14 стран — членов ЕС и претендующих на вступление в ЕС, а также *Альпийская дуга,* соединяющая 26 регионов Франции, Греции, Италии, Австрии, Швейцарии и Лихтенштейна с населением 70 млн. чел.

На интенсификацию трансграничного сотрудничества нацелены инициативные программы ЕС: INTERREG-I — поощрение сотрудничества внутри ЕС и INTERREG-II — поощрение межрегионального сотрудничества через границы ЕС.

Результатом хозяйственной интеграции относительно компактных трансграничных территорий является формирование так называемых ***еврорегионов.*** Таковыми принято считать, например, промышленную агломерацию *Маастрихт—Льеж—Аахен* (на стыке Нидерландов, Бельгии, Германии), реструктури-

[1] Иванов И.Д. Европа регионов. С. 140.

зуемый угольно-металлургический комплекс *Сарлотлюкс* (Саар, Лотарингия Люксембург), промышленно-транспортный комплекс по обе стороны пролива Па-де-Кале (Франция, Бельгия, Великобритания), регион вдоль р. *Нейсе* (Германия, Польша, Чехия). Эти еврорегионы являются прообразами элементов будущего экономического районирования, а возможно, и административно-территориального деления объединенной Европы.

Ключевым идеологическим принципом "Европы регионов" и все углубляющейся экономической интеграции является сохранение культурно-национального наследия и разнообразия всех стран и народов Европы. Председатель КЕС Ж. Сантер следующим образом формулировал этот принцип: "Мы можем унифицировать правила, по которым развивается единый рынок, но мы никогда не смогли бы унифицировать наши народы. Это невозможно, и мы обязаны постоянно помнить об их индивидуальной самобытности... Наш Союз крепок своим разнообразием, богатством истории и традиций, и именно такой мы хотим видеть Европу в XXI веке"[1].

7.7

Об использовании зарубежного опыта

Начиная данную главу, мы отмечали сходство многих региональных проблем, существующих в разных странах, и вытекающую отсюда целесообразность изучения мирового опыта регулирования регионального развития. Действительно, в этой сфере деятельности государств и государственных союзов имеется немало достижений. И даже неудачи или малоубедительные результаты в некоторых направлениях государственной политики отдельных стран могут служить ценными уроками.

Главный вывод, который можно сделать на основании данной главы, по-видимому, заключается в том, что во многих странах (по крайней мере, в странах избранных для сравнительного анализа) государство играет активную роль і решении региональных проблем и применяет для этого разнообразные средства

Естественно возникает вопрос: *что* Россия может использовать из зарубежного опыта и *как* осуществить эту возможность?

Надеяться на простой ответ нельзя уже по причине разнообразия, неодно родности мирового опыта. Мы могли убедиться в том, что в современном мир[1] не просматривается какая-либо доминирующая модель регулирована

'The European. 13-19. 02.

f

регионального развития. Более того, именно в этой сфере различия между странами особенно велики (например, по сравнению с монетарной политикой), что является прямым следствием регионального многообразия.

По основным направлениям регионального развития можно выделить страны-лидеры. Так, США, Канада, Австралия обладают наиболее интересным опытом разработки и реализации крупных региональных программ (в том числе по хозяйственному освоению новых регионов); Германия имеет серьезные достижения в развитии кооперативного федерализма и интеграции (объединение западных и восточных федеральных земель); Нидерланды имеют сильные традиции в пространственном планировании; Франция — значительные успехи в децентрализации национальной экономики; Испания — в преобразовании государственно-территориального устройства; Китай — в создании особых экономических зон и т.д.

Россия как страна, уникальная по региональному многообразию, не может удовлетвориться копированием опыта какой-либо одной страны, но зато может найти интересные для себя подходы к решению важных региональных проблем во многих странах. Во всяком случае, утверждения о самобытности, исключительности, неповторимости России не должны восприниматься как непреодолимый барьер для продуктивной селекции зарубежного опыта.

Следующая глава, посвященная государственному регулированию регионального развития в Российской Федерации, построена таким образом, что читатель может легко сопоставлять общую логику и аналогичные компоненты зарубежной и отечественной практики и на этой основе формировать собственное мнение о дальнейшей эволюции системы регулирования регионального развития в России на фоне мирового опыта. Комментарии по данной проблеме даются в конце гл. 8.

- Региональная экономическая политика
- Объект региональной экономической политики
- Децентрализованный федерализм
- Кооперативный федерализм
- Государственная корпорация регионального развития
- Физическое планирование
- Плановый контракт "государство—регион"

"

Глава 8

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

8.1

Становление государственного регулирования регионального развития в переходном периоде. Место региональной экономической политики

Изучение предьщущих глав делает излишней аргументацию необходимости государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации. Стоит, пожалуй, добавить, что особенности нашей страны (ее масштабы, региональное многообразие, сос-

тояние переходной экономики и др.) требуют более *активной,* по сравнению с типичной мировой практикой, деятельности государства по устранению диспропорций в национальном экономическом пространстве, решению сложных региональных проблем, созданию условий для устойчивого развития всех регионов и страны в целом.

Расширение и укрепление Российского государства на протяжении многих веков было связано с политическими, административными, экономическими и другими регулятивными воздействиями на размещение хозяйственной деятельности и населения, освоение новых территорий, развитие транспортных коммуникаций. Обеспечение управляемости огромной страной, поддержание стабильности в отношениях между центром и регионами, создание условий для развития общероссийского рынка — всегда были в числе главных забот государства. Активная политика регулирования регионального развития проводилась и в советский период (см. параграфы 2.3 и 5.3.1).

Переход России к новой политической и экономической системе потребовал глубокого реформирования государственного регулирования регионального развития. Главные направления реформирования определяются такими переходными процессами, как замена административно-командного управления рыночными механизмами, радикальное изменение структуры собственности и соответственно распределения доходов, трансформация унитарного государства в федеративное и расширение экономических прав регионов (см. параграф 5.1.3).

Современная схема функционирования экономики региона —- субъекта федерации характеризуется значительным усилением взаимосвязанности его основных элементов и подсистем (см. параграф 3.1). Соответственно качественно изменяются и экономические отношения федерального центра с регионами. В прежней системе централизованное государственное управление осуществлялось в основном по отдельным отраслям региональной экономики (посредством союзных и республиканских министерств и ведомств). Теперь федеральный центр стремится строить отношения с регионами как целостными экономическими субъектами, и эти отношения осуществляются главным образом в финансовой сфере (перечисления налогов, межбюджетные трансферты, прямые расходы федерального бюджета в регионе и т.д.). Прилагаются усилия по координации действий отдельных федеральных ведомств в регионах.

Все направления и формы государственного регулирования, деятельность практически всех государственных институтов в какой-то степени оказывают воздействие на конкретные регионы, даже когда напрямую такие

задачи не ставятся. Но эти отдельные воздействия для хотя бы некоторых регионов могут оказываться несовместимыми или неэффективными. Поэтому в России необходима (отнюдь не в меньшей степени, чем в других странах) синтетическая подсистема государственного регулирования — ***региональная политика,*** ориентированная на достижение определенных целей регионального и территориального (пространственного) развития. Такое понимание места региональной политики в системе государственного регулирования общепринято в мировой практике (см. параграф 7.2).

К определениям понятия "региональная политика", приведенным в параграфе 7.2., добавим "российское" определение из действующего документа, утвержденного первым Президентом России: "Под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации"[1]. Отметим, однако, что это определение сужает обычное представление о предмете государственной региональной политики: оно не включает управление (или регулирование) территориальным (пространственным) развитием *всей страны.* С учетом этого необходимого дополнения различия большинства формулировок понятия "региональная политика" касаются в основном конкретизации целей этой политики[2].

Региональная экономическая политика (РЭП) — это специализированная часть обшей региональной политики и одновременно ядро системы государственного регулирования регионального и территориального экономического развития. Место РЭП в системе государственного регулирования показано на рис. 8.1.

Наиболее общие долгосрочные цели развития страны и пути их достижения вырабатываются в рамках *стратегии развития России.* Они отражаются в таких действующих государственных документах, как Концепция национальной безопасности Российской Федерации (2000 г.), Стратегия устойчивого развития Российской Федерации (1998 г.). В марте 2001 г. Правительство РФ в основном одобрило стратегический документ под названием "Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную

---

[1] Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 (Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756).

[2] Для сравнения приведем формулировку, выработанную на парламентских слушаниях в Государственной Думе: "Региональная политика — это правовая, экономическая, социальная Деятельность центрального и регионального управления по оптимизации взаимодействия Федерации и регионов для достижения максимально эффективного развития как страны в целом, так и регионов (Экономист. 1995. № 4. С. 19).

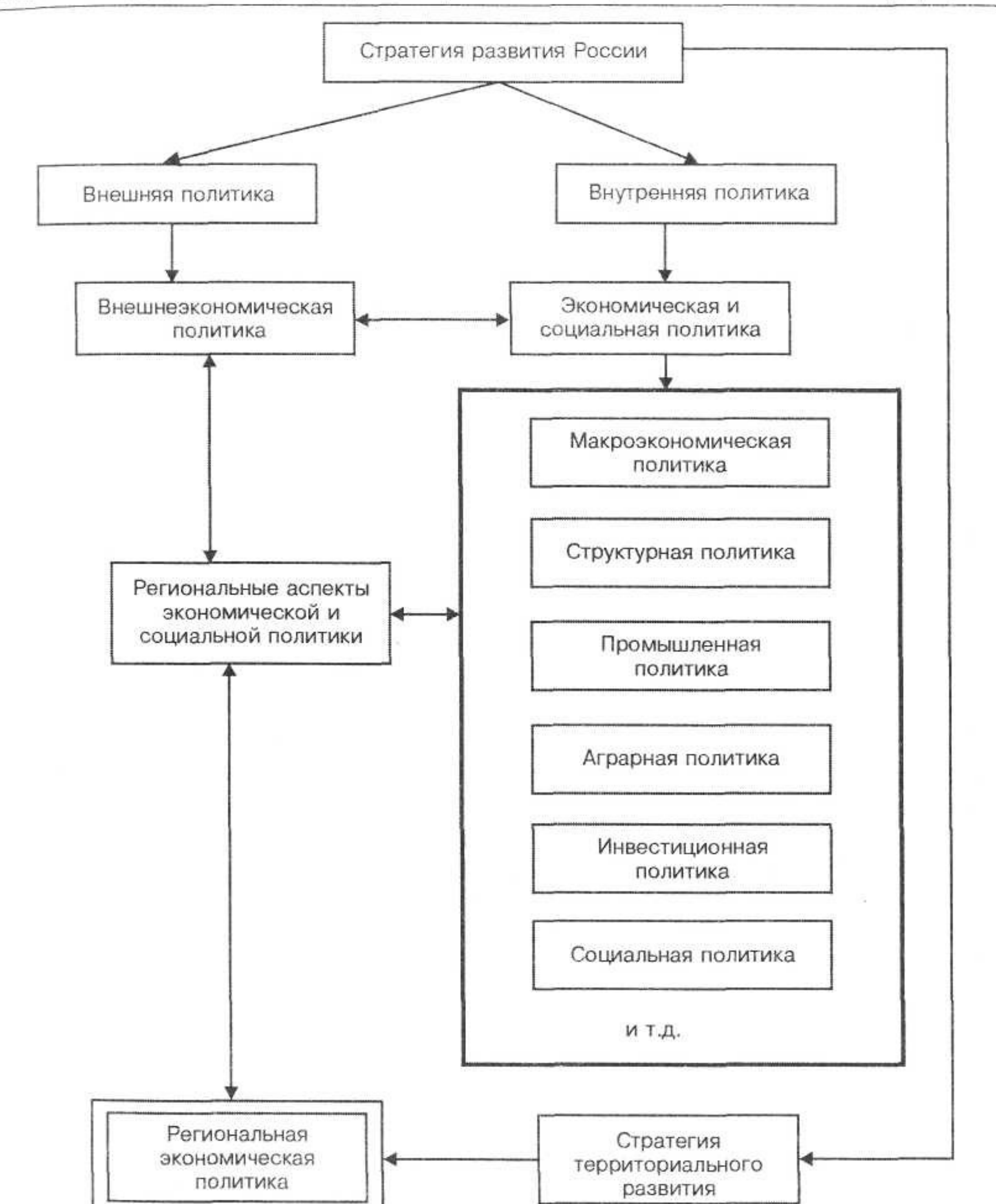


Рис. 8.1. Региональная экономическая политика в системе государственного регулирования

перспективу". Далее стратегия развития страны должна конкретизироваться в целях, задачах, механизмах, мероприятиях *внутренней* и *внешней политики,* главной частью которых является *социально-экономическая политика* (внутренняя и внешняя). В свою очередь, социально-экономическая политика имеет ряд специализированных направлений: макроэкономическая политика, структурная политика, промышленная политика и т.д. В каждом направлении социально-экономической политики обязательно присутствует свой *региональный аспект.*

РЭП как интегрирующее ядро государственного регулирования регионального и территориального развития имеет наиболее близкие связи с такими блоками общей системы государственного регулирования, как ***"Стратегия территориального развития"*** *и* ***"Региональные аспекты экономической и социальной политики".*** На основе стратегии территориального развития конкретизируются цели и задачи РЭП и необходимые для этого средства реализации. По отношению к региональным аспектам макроэкономической, социальной, структурной, инвестиционной и других политик РЭП играет двоякую роль: с одной стороны, она синтезирует региональные аспекты указанных политик для своих комплексных объектов (регионов, региональных систем), а с другой стороны, выдвигает свои требования к основным направлениям национальной экономической и социальной политики.

Следует отметить, что в настоящее время большая часть мероприятий и затрачиваемых государственных средств, влияющих на региональное развитие, осуществляется вне рамок собственно РЭП (по экспертным оценкам, примерно 80%). Тем не менее РЭП в силу своей интегрирующей и координирующей функции в значительной мере определяет конечную эффективность всех регулятивных воздействий на региональное развитие.

Государственная региональная экономическая политика имеет два уровня: федеральный и субфедеральный (см. рис. 8.2).

Предметом ***федеральной региональной политики*** являются территориальные проблемы национальной экономики (в том числе межрегиональные), отношения центра с субъектами федерации, комплексное регулирование факторов и связей, влияющих на социально-экономическое положение регионов. При этом центр может включаться в решение проблем "малых" регионов, являющихся частями субъектов федерации, если они имеют федеральную значимость. Примерами являются ликвидация чрезвычайных ситуаций, освоение месторождения стратегического сырья, конверсия промышленного узла с оборонными предприятиями и т.п.

Предмет ***субфедеральной региональной политики*** — это пространственная организация внутри региона (например, улучшение транспортной доступности, обеспечение всех поселений продовольствием и энергией, преодоление Депрессивного состояния малых городов и т.п.), регулирование отношений

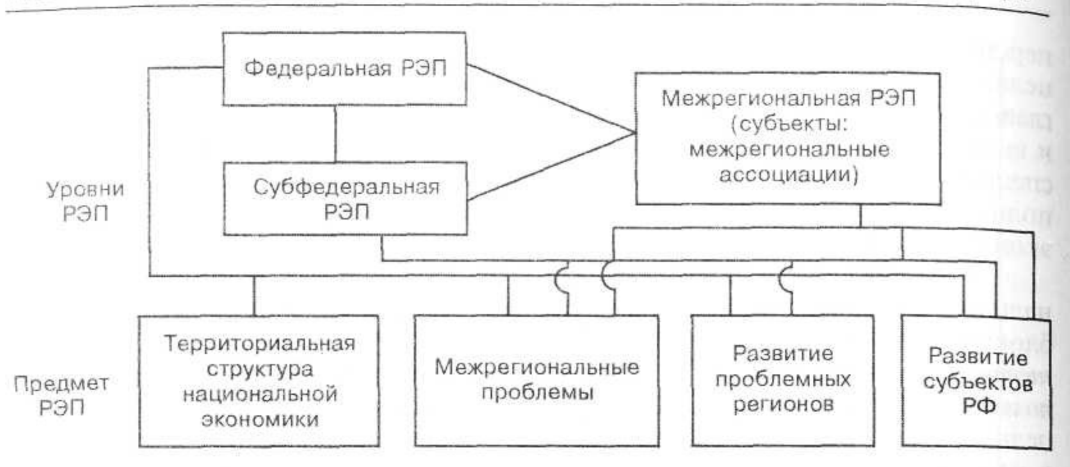


Рис. 8.2. Уровни и предметы государственной региональной экономической политики

субъекта федерации с муниципальными образованиями. Муниципальные власти являются субъектами региональной политики, в компетенции которых находится широкий круг вопросов территориальной организации хозяйства и жизнедеятельности. Однако в соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление (деятельность муниципальных властей) не входит в структуру *государственного* управления.

Различия между региональными политиками разных уровней заключаются не только в масштабах региональных задач, но и в средствах их реализации: нормативной правовой базе, участвующих институтах, финансовых источниках, экономических регуляторах и т. д.

Промежуточное положение в РЭП занимает деятельность *межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия*. Предмет деятельности этих субъектов РЭП — координация социально-экономического развития групп сопредельных регионов, в том числе в их взаимоотношениях с федеральным центром.

Таким образом, РЭП является результатом взаимодействия всех уровней власти, представляющих интересы всего населения.

Процесс формирования в России новой государственности и новой экономической системы сопровождается большими изменениями в статусе, содержании, формах, организации РЭП. Ее значение возрастает. Это диктуется требованиями федерализации страны и проводимой экономической реформы.

Унифицированные ("экстерриториальные") подходы к проведению экономической реформы в России обречены на неудачу. Необходима регионализация экономической реформы. Суть ее состоит в выполнении следующих условий: а) учет специфики регионов в осуществлении общероссийской структурной, инвестиционной, финансовой, социальной, внешнеэкономической и других политик; б) перенос ряда направлений реформы в основном на региональный уровень (особенно в малом предпринимательстве, социальной сфере, охране природы и использовании природных ресурсов); в) активизация экономической деятельности на местах, создание необходимого для этого предпринимательского климата; г) разработка специальных программ проведения реформ в регионах с особо отличающимися условиями.

Вместе с тем проводимая экономическая реформа должна способствовать интеграции российской экономики, укреплению ее *целостности.* Необходимо сочетать разнообразие конкретных подходов к решению проблем в отдельных регионах и единство общих принципов функционирования рынка на всем экономическом пространстве, общие правила экономического взаимодействия центра, регионов, всех хозяйствующих субъектов.

Объективные различия стартовых условий, дифференцированное отношение федеральных властей к разным регионам (далеко не всегда оправданное) и различия в экономической политике региональных властей обусловливают неравномерное осуществление экономической реформы в различных регионах.

На начальном этапе реформы выявились четыре *основные модели экономической политики* региональных властей: 1) проведение рыночных преобразований (Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская область и др.); 2) увеличение региональных доходов путем форсирования экспорта (используя существовавшие различия мировых и внутренних цен); 3) завоевание для своего региона особых льгот и преференций (налоговые льготы; субсидии, инвестиции, трансферты из федерального бюджета и т.п.); 4) сохранение существенных элементов административно-плановой экономики (дотирование сельскохозяйственного производства, контроль за ценами, нормированное распределение потребительских товаров и запрет на их вывоз и т.п.). По мере либерализации Цен (и приближения внутренних цен к мировым) и отмены региональных льгот (особенно с весны 1995 г.) возможности продолжения реформы по моделям 2 и 3 постепенно исчерпывались. Сохранение "островов" административно-плановой экономики (наиболее характерный пример — Ульяновская область) становилось все более сложным из-за усиливающейся конкуренции окружающего рыночного пространства. Вследствие этих причин первая модель регионального

реформирования, дополняемая мерами социальной защиты определенных групп населения, получает наибольшее распространение. Однако при этом сохраняются существенные особенности в интенсивности реформирования различных частей регионального экономического механизма.

Неизбежное и необходимое региональное разнообразие экономической реформы, предполагающее поддержание в переходном периоде социально-экономической стабильности в каждом регионе, накладывает ограничения на последовательность, сроки и интенсивность осуществления многих мероприятий реформы. Это относится, например, к переходу в регионах на рыночные условия деятельности жилищно-коммунального хозяйства, городского и пригородного транспорта; развитию частного образования и здравоохранения; развитию финансового рынка и т.п. *Скорости реформирования в регионах не могут быть одинаковыми.* Неизбежно будут различаться и моменты прохождения стадий экономического цикла (кризис, стабилизация, оживление, подъем). Поэтому в целом для России этапы реформы и экономического цикла и есть и будут "размытыми". По отдельным фрагментам реформы возникают как регионы-лидеры, так и регионы-аутсайдеры. Главное, чтобы реформы в регионах двигались в одном, а не в противоположных направлениях. Государственная региональная политика должна гармонизировать процесс реформирования на всем экономическом пространстве страны.

Сложности переходного периода в России отягощаются продолжительным экономическим кризисом, следствием которого является хроническая недостаточность финансовых ресурсов у федерального центра и региональных властей. Возобновление роста российской экономики создает главные предпосылки для активизации региональной экономической политики.

Основы региональной экономической политики

8.2.1 Цели и задачи

Цели и задачи региональной экономической политики (РЭП), как следует из анализа мирового опыта, отражают приоритеты государственного регулирования, вытекающие из диагностики региональных (территориальных) проблем, требований стратегии территориального развития, политической

й социально-экономической конъюнктуры. При внешнем разнообразии формулировок целей РЭП в разных странах они всегда представляют собой некий компромисс между стремлением к большей экономической эффективности и поддержанием социальной справедливости в территориальном развитии. Цели РЭП нередко формируются также в терминах уменьшения неравенства в уровнях экономического и социального развития регионо! страны.

Указанные подходы к определению главных целей РЭП применимы v для России. Однако специфика России требует принципиально важногс дополнения: одной из главных целей РЭП в Российской Федерации являете* *укрепление целостности экономики, государства и общества.*

Начиная с 1992 г. экономические программы Правительства Россш* включают разделы по РЭП[1]. Хотя формулировки целей РЭП в этих программах различаются, все они выделяют *три главные цели.* Так, в Программе ш 1995—1997 гг. главные цели формулируются следующим образом:

- укрепление экономического единства страны на основе принципо! федерализма, местного самоуправления и общероссийского рынка;
- повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение при мерно равных условий социального развития во всех регионах;
- всемерное использование региональных факторов и благоприятны) предпосылок для формирования в регионах эффективной социальш ориентированной экономики.

Программы содержат обоснования выделяемых целей. Относительш главной "социальной" цели отмечается необходимость создания равны: жизненных шансов для всех граждан независимо от места их рождения і жительства, необходимость реализации права свободного выбора мест; проживания и трудовой деятельности. Чрезмерные региональные контраеть в социальных условиях трактуются как угроза существованию демократи ческого государства, ведущая к его распаду. Поэтому региональная политик призвана ослабить внутренние социальные напряжения. При обосnованш главной "экономической" цели подчеркивается необходимость рациональной использования многообразия экономических возможностей регионов, эффекто региональной агломерации, преимуществ территориального разделения труд и экономической кооперации регионов.

[1] ''Программа углубления реформ" (1992); "Развитие реформ и стабилизация российско экономики" (1993); "Реформы и развитие российской экономики в 1995—1997 гг." (1995); "Среднесрочна программа на 1997—2000 гг. Структурная перестройка и экономический рост" (1997).

Проблемам региональной политики уделяется значительное место также в ежегоднь. Посланиях Президента страны Федеральному Собранию.

"Основные положения региональной политики в Российской Федерации" (1996) вышеляют семь целей, которые по существу детализируют сформулированные выше три главные цели (например, предотвращение загрязнения окружающей среды — одно из условий повышения качества жизни, максимальное использование природно-климатических условий — один из региональных факторов экономического развития и т.п.)[1].

Перечень *задач РЭП,* содержащийся в нормативных документах, более подробен и менее устойчив, чем перечень целей. Значительная часть задач —■ "вечные", или традиционные, доставшиеся в наследство от предшествующего периода (см. подразделы 5.1.1 — 5.1.2). Новые задачи РЭП определяются экономическими, геополитическими, институциональными и другими изменениями, происходящими в переходном периоде (см. подраздел 5.1.3). Например, это реструктуризация приграничных регионов, осуществление региональных программ приватизации, формирование свободных экономических зон и т.п.

В Программе 1993 г. все задачи РЭП скомпонованы в четыре блока: социальные, экономические, экологические и задачи в области национальных и межэтнических отношений. В уже цитировавшихся Основных положениях дается перечень из девяти наиболее важных задач РЭП[2].

---

[1] "Основными целями региональной политики в Российской Федерации являются:

обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;

обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;

выравнивание условий социально-экономического развития регионов;

предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;

приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;

максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;

становление и обеспечение гарантий местного самоуправления".

[2] "...Укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;

содействие развитию и углублению экономической реформы, формирование во всех регионах многоукладной экономики, становление региональных и общероссийских рынков товаров, труДа и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;

сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализация систем расселения;

достижение экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышение ее жизнеспособности в рыночных условиях;

развитие межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и других);

Между целями (задачами) РЭП существуют противоречия, обусловленные прежде всего ограниченностью средств для их достижения, а также подвижностью представлений об их приоритетности со стороны субъектов РЭП и общества. Для периода экономического спада, сопровождающегося уменьшением реальной массы финансовых ресурсов государства, наиболее сильное противоречие состоит в том, что значительную часть государственных ресурсов приходится расходовать на социальную поддержку бедствующих регионов, что усугубляет ситуацию с выделением ресурсов для стимулирования возобновления экономического роста и повышения экономической эффективности.

В дальнейшем состав и взаимосвязи целей и задач РЭП будут адаптироваться к меняющимся ситуациям. Главное, чтобы каждой цели и задаче соответствовали определенные правовые, организационные, экономические средства их реализации и система контроля "цель—результат". В противном случае даже отточенные формулировки вырождаются в пустые декларации, только подрывающие веру в возможности настоящей региональной политики.

8.2.2

Нормативная правовая база

Важные предпосылки для правового обеспечения РЭП содержит Конституция Российской Федерации, принятая в конце 1993 г. Она определяет принципы государственного устройства, основы экономических взаимоотношений федерации, субъектов федерации и местного самоуправления, правовые

рамки осуществления экономической политики, в том числе в территориальном разрезе. В Конституции с редкостной для такого общего правового документа конкретностью зафиксированы фундаментальные требования, обеспечивающие единство экономического пространства страны:

- равноправие субъектов федерации во взаимоотношениях с федеральными органами власти (ст. 5);

______

стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать "локомотивами" и "точками роста" экономики субъектов Российской Федерации;

оказание государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким Уровнем безработицы, демографическими и миграционными проблемами;

разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными Условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные регионы и другие);

совершенствование экономического районирования страны".

• гарантируемое единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, защита конкуренции, свобода экономической деятельности, не запрещенной законом (ст. 8);

• недопущение установления внутренних таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного движения товаров услуг и финансовых средств (ст. 74);

• запрещение введения и эмиссии других денег в России, кроме рубля (ст. 75).

Развитие нормативной правовой базы государственной региональной политики в виде федеральных законов, указов Президента, постановлений Правительства Российской Федерации, других федеральных нормативных актов, договоров и соглашений между Российской Федерацией и ее субъектами, а также законов и различных актов субъектов Российской Федерации осуществляется по двум линиям:

• принятие федеральных законов и других нормативных актов, регулирующих важные сферы регионального (территориального) развития;

• совершенствование правовых основ экономического федерализма.

Начиная с 1990 г. Россия создает новое правовое поле для региональной политики. Принятые федеральные законы и другие нормативные акты условно можно разделить на четыре группы.

Первая группа — это законы и акты, определяющие рамочные условия для региональной политики. Сюда, помимо цитировавшихся Основных положений региональной политики (являющихся подзаконным актом), можно отнести Федеральный закон "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации", предусматривающий разработку прогнозов по регионам и народнохозяйственным комплексам в территориальном разрезе.

Вторая группа — законы и акты по направлениям экономической и социальной политики с существенными региональными аспектами. Их перечень весьма длинный. Например, в него входят Бюджетный, Налоговый, Градостроительный кодексы, Закон "О недрах", Положения "О федеральных природных ресурсах" и "Об основах федеральной жилищной политики", Федеральная целевая программа содействия занятости, Федеральная миграционная программа. Сюда следует отнести многие законы в области социальной, инвестиционной, ценовой, внешнеторговой политики, затрагивающие основные аспекты территориального и регионального развития. Важным нормативным документом для программ регионального развития является утвержденный Правительством страны "Порядок разработки и реализации

федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация".

Третья группа — законы и акты, регулирующие развитие "особых" территорий. Это упоминавшийся в гя. 6 Закон "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации", Закон "Об особой экономической зоне в Калининградской области", Закон "О закрытом административно-территориальном образовании" и др.

Четвертая группа — законы и акты, устанавливающие дифференцированные по регионам социальные нормативы, являющиеся целевыми ориентирами в РЭП. Такие нормативы необходимы для того, чтобы гарантировать населению компенсацию дискомфортных природно-климатических условий, транспортной недоступности и других негативных региональных факторов посредством дополнительных доходов, расходов на социальные нужды. В гл. 5 приводились данные об установленных нормативах прожиточного минимума по субъектам Российской Федерации (они различаются в 5,8 раза), стоимости набора из 25 основных продуктов питания (различия в 4 раза). Региональные потребительские корзины по основным социально-демографическим группам разрабатываются в соответствии с Федеральным законом "О прожиточном минимуме". Важную роль в межбюджетных отношениях играют минимальные стандарты по социальному обслуживанию (образованию, здравоохранению, культурной сфере и т.д.), учитывающие региональные различия стоимости социальных услуг.

В развитии *федеративных отношений* приоритетной задачей является завершение законодательного разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Для проведения РЭП особенно важно решение таких вопросов, как разграничение государственной собственности на природные ресурсы и получаемых от природопользования доходов, усовершенствование системы бюджетного федерализма, обеспечение социально-экономических прав граждан независимо от их местожительства.

Конституция Российской Федерации и предшествовавший ей Федеративный договор не решили существенную часть проблем распределения предметов ведения между уровнями федерации (следовательно, и предметов федеральной и субфедеральной РЭП). Фиксируя области исключительного ведения субъектов Российской Федерации, Конституция сохраняет значительную область совместной компетенции, которая по идее может уточняться с учетом специфики субъектов федерации[1]. Конституция не устранила также

[1] В этом отношении Конституция России отличается от конституций ряда других федеративных государств. Например, в Конституции США определяются вопросы, принадлежащие к компетенции федерации, компетенции штатов не регламентируются, а понятия "совместная компетенция" не существует. Конституция Германии однозначно разграничивает полномочия, находящиеся в ведении земель, и те, Которые делегируются ими федеральному центру.

неопределенности в соотношениях реальных статусов четырех формально равных типов субъектов Российской Федерации (республик, краев и областей, автономной области, автономных округов).

Становление правового федерализма в России проходит с большими трудностями. В конституциях 19 республик из 21 содержатся положения, противоречащие Конституции страны[1]. Расхождения с Конституцией Российской Федерации имеют также уставы (основные законы) краев и областей. Эти противоречия и расхождения касаются отнюдь не только государственно-политических моментов, но и злободневных экономических вопросов (собственность, налоги, бюджетные трансферты, правила торговли и т.д.)[2].

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, только за 1996—1997 гг. в регионах было принято примерно 20 тыс. правовых актов (законов, распоряжений президентов республик и губернаторов и т.д.), не соответствующих Конституции страны и федеральным законам. Главная подоплека этих правовых коллизий — столкновение интересов при распределении финансовых ресурсов. Например, некоторые регионы вопреки Конституции Российской Федерации закрепляют в своих конституциях и уставах вопросы финансового, валютного, кредитного и таможенного регулирования. Министерство по антимонопольной политике выявило массовые нарушения в регионах Закона "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках". Суть этих нарушений — создание благоприятных условий для "своих" предприятий и организаций и дискриминация "чужих", взимание разного рода плат за товары, поступающие из других регионов.

Законодательный пробел в распределении предметов ведения и полномочий между уровнями федерации с 1994 г. стал постепенно заполняться договорами и соглашениями, заключаемыми между центром и регионами (первый такой договор был подписан с Татарстаном). В течение 1994—1999 гг. этот процесс охватил более половины всех субъектов федерации.

---

[1] В соответствии с Конституцией Российской Федерации субъекты федерации не являются
суверенными государствами и субъектами международного права, не имеют права свободного выхоДа
из состава Российской Федерации. Однако в Конституции Республики Татарстан утверждается, что
она "суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской
Федерацией". Конституция Тывы устанавливает, что республика имеет право выхода из Российской
Федерации. Конституции республик Саха (Якутия), Башкортостан, Коми, Тыва устанавливают
право приостановления действия законов РФ, если они противоречат конституциям этих республик.
Тыва берет на себя право принимать решения по вопросам войны и мира и т.д.

[2] Конституции республик Ингушетия, Саха (Якутия), Тыва объявляют все природные
ресурсы, находящиеся на их территориях, своей собственностью без какого-либо правового
соглашения с Российской Федерацией. В Калмыкии без одобрения и даже уведомления центра создана

оффшорная зона, выпадающая из единого экономического пространства России.

Отношение к этой государственно-правовой практике неоднозначно. С одной стороны, договоры и соглашения используются как правовой инструмент для учета специфики тех или иных регионов. С другой стороны, они усиливают неоднородность правового пространства (правовую асимметрию федерации), а в ряде случаев создают прецеденты конфедеративных отношений. Стало очевидным, что практику заключения двусторонних договоров необходимо поставить на законодательную основу.

В июле 1999 г. вступил в силу Федеральный закон *"О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации ".* Данный закон устанавливает порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также основные принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении: а) *договоров* между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий; б) *соглашений* между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации о передаче друг другу осуществления части своих полномочий.

Закон устанавливает ряд ведущих принципов:

- принцип конституционности (ненарушение Конституции Российской Федерации);
- принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов;
- принцип равноправия субъектов федерации при разграничении предметов ведения и полномочий;
- принцип недопустимости ущемления прав и интересов субъектов федерации (имеется в виду, что заключаемые двусторонние договора и соглашения не должны ущемлять права и интересы *других* субъектов федерации);
- принцип согласованности интересов Российской Федерации и интересов ее субъектов;
- принцип добровольности заключения договоров, соглашений;
- принцип обеспеченности ресурсами (для реализации РЭП особенно важно, что при разграничении предметов ведения и полномочий решается вопрос об обеспечении соответствующих органов государственной власти финансовыми, материально-техническими и иными ресурсами, необходимыми для осуществления соответствующих полномочий).

Закон предусматривает также порядок участия субъектов Российской Федерации в федеральном

законодательном процессе. Рассматриваемый Закон расширяет правовую базу для приведения конституций (уставов), законов

и иных нормативных правовых актов субъектов федерации в соответствие с Конституцией страны и федеральными законами. Особая роль здесь должна принадлежать Конституционному Суду Российской Федерации.

Возрастающее воздействие на государственную региональную политику должно оказывать *местное самоуправление.* Основной задачей его органов является обеспечение комплексного обслуживания населения. Функции органов местного самоуправления в перспективе будут расширяться за счет постепенной передачи им от центра и субъектов федерации максимального объема полномочий, которые они в состоянии выполнять.

8.2.3
Институциональная структура

Институциональная структура РЭП полностью изменилась за годы реформ и еще не вполне стабилизировалась.

На федеральном уровне *исполнительной* власти задачи РЭП осуществляет значительное число министерств и ведомств. Только в 1998—1999 гг. функционировало профильное Министерство региональной политики; по составу полномочий оно являлось в большей степени не головным, а координирующим органом. До указанного периода профильное министерство отвечало также за национальную политику и развитие федеративных отношений[1]. В мае 1999 г. Министерство региональной политики было преобразовано; вместо него действует Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики. Важные задачи РЭП (по своим направлениям) выполняют Министерство финансов, Министерство экономического развития и торговли, Министерство имущественных отношений, Министерство природных ресурсов, Министерство труда и социального развития, Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному комплексу и др. В аппарате Правительства Российской Федерации действует специальный департамент, занимающийся вопросами регионов.

Большинство указанных и других федеральных органов имеют в регионах свои представительства, обеспечивающие реализацию федеральной политики.

[1] Название данного министерства (комитета) неоднократно менялось: 1990 г. — Госкомитет РСФСР по делам национальностей, 1993 г. — Госкомитет РФ по делам федерации и национальностей, 1994 г. — Министерство по делам национальностей и региональной политике, 1996 г. — Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям, 1998 г. — Министерство региональной и национальной политики.

Каждый такой орган связан по вертикали со своим "центром"; для их горизонтального взаимодействия (на территории) до сих пор не существовало организационных структур.

В *Администрации Президента Российской Федерации* существует Управление по делам территорий. В мае 2000 г. образовано семь федеральных округов, во главе которых стоят полномочные представители Президента Российской федерации. Одной из главных задач полномочных представителей является координация деятельности федеральных органов в регионах.

В высшем ***законодательном*** органе страны — Федеральном Собрании обе палаты (Совет Федерации и Государственная Дума) имеют специальные комитеты, отвечающие за законотворчество по РЭП. Это Комитеты по делам федерации и по региональной политике. Кроме того, в Совете Федерации есть Комитет по делам Севера, а в Государственной Думе — Комитет по Северу и Дальнему Востоку. Совет Федерации включает по одному представителю исполнительной и законодательной власти от каждого субъекта Российской Федерации (до 2000 г. это были главы органов исполнительной и законодательной власти).

Государственные институты субъектов федерации взаимодействуют с федеральными органами в соответствии с существующим распределением прав и полномочий в различных сферах. Субфедеральная региональная политика не имеет четко выраженной специальной институциональной структуры. Она опирается практически на все институты государства в регионах и органы местного самоуправления. Имеются существенные различия структур государственного управления в республиках, краях и областях, автономных округах.

Новой для России организационной формой регулирования регионального развития являются ***ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации.*** Они стали образовываться на добровольной основе с 1990 г. Сейчас существует восемь межрегиональных ассоциаций, покрывающих всю территорию России. География ассоциаций близка к сетке крупных экономических районов.

Основная деятельность указанных ассоциаций ведется по двум линиям: 1) координация усилий региональных властей по социально-экономической стабилизации и развитию макрорегиона; попытки осуществлять интеграционную политику в масштабах данного макрорегиона; 2) диалог с федеральными властями на коллективной основе по широкому кругу вопросов; оказание влияния на Правительство при решении вопросов об экономических правах территорий, о выделении ресурсов для регионального развития и т.д. Первоначальные опасения, что межрегиональные ассоциации могут стать

плацдармами регионального сепаратизма и даже приведут к образованию независимых республик (Дальневосточной, Сибирской и др.), практически рассеялись. Но очевидно и другое: интефационный потенциал межрегиональных ассоциаций накапливается и используется чересчур медленно.

В декабре 1999 г. вступил в действие Федеральный закон "Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации". Статус ассоциации определяется как "некоммерческая организация, учредителями которой являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и которая создается на добровольной основе в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации". В Законе подробно излагаются принципы деятельности ассоциации (особо следует выделить: "содействие формированию и функционированию единого экономического и правового пространства Российской Федерации"), основные цели и задачи (перечисляется 17), характер взаимодействия ассоциации с федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Кроме восьми указанных межрегиональных ассоциаций, образованы также Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия регионов Севера, Ассоциация автономных округов, Союз городов и др. Их деятельность более специализирована.

С целью координации деятельности по государственному регулированию регионального развития в 1990-х гг. образовывались правительственные комиссии во главе с вице-премьером Правительства Российской Федерации, в состав которых включались представители федеральных министерств и ведомств, депутаты Государственной Думы, руководители ассоциаций экономического взаимодействия, ученые. Председатели и состав этих комиссий неоднократно менялись, но в периоды между реорганизациями ни одна комиссия не смогла провести ни одного рабочего заседания.

В институциональной структуре государственной региональной политики пока слабо выражена проектно-экспертная часть. Отсутствуют поддерживаемые государством специализированные агентства и консультационные организации наподобие ДАТАР и СИАДТ во Франции, Агентства по строительству и пространственному планированию и Консультативного комитет; по пространственной организации в Германии, Национальной ассоциацит региональных советов в США. Деятельность многочисленных научных і проектных организаций в России в настоящее время не объединяется обще! программой научного обеспечения РЭП.

Консолидация институциональной структуры РЭП является важнь» условием повышения ее эффективности.

8.2.4
Средства реализации РЭП

Средства реализации РЭП в Российской Федерации совпадают с теми, которые в той или иной мере применяются в других странах (см. параграфы 7.4, 7.5). Это разнообразные прямые и косвенные; административные, правовые и экономические регуляторы (инструменты), применяемые на макро- и микроуровнях. Однако комбинации этих средств, интенсивности и формы их применения в России, разумеется, не могут быть простым подобием практики отдельных стран.

Анализ средств реализации РЭП в современной России проводится в следующей последовательности:

- прогнозирование территориального и регионального социально-экономического развития;
- прямое государственное участие в развитии объектов экономики и социальной сферы в регионах;
- размещение государственных заказов (закупок);
- организационная, правовая, информационная поддержка регионов в тех областях деятельности, где компетенция и возможности региональных властей недостаточны или ограничены;
- применение экономических механизмов и регуляторов;
- федеральные программы регионального развития;
- создание особых экономических зон.

Прогнозирование территориального и регионального развития. Прогнозирование является важной частью научных обоснований стратегии территориального развития и региональной политики.

Система государственного планирования и прогнозирования в СССР включала Комплексную программу научно-технического прогресса на 20-летний период (с территориальным разрезом), Генеральную схему развития и размещения производительных сил на 10—15-летний период (в том числе схемы по РСФСР, экономическим районам, территориально-производственным комплексам), Генеральную схему расселения на 10—15 лет, генеральные планы городов, пятилетние и годовые планы экономического **и социального развития народного хозяйства СССР, союзных республик и административно-территориальных единиц. Эта система распалась уже в самом начале переходного периода.**

Принятые ранее планы и прогнозы потеряли свой правовой статус и средства реализации. Министерство экономики (бывший Госплан) перешло на составление годовых прогнозов национальной экономики, имеющих регио-

нальный разрез (по субъектам федерации), а тан:же среднесрочных федеральных целевых программ по отдельным направлениям. Единственный документ о перспективах территориального развития страны, принятый после 1991 г., — это Генеральная схема расселения на период до 2000 г.' Сейчас Россия, являвшаяся ранее лидером в планировании национальной и региональной экономики, отстает в этой сфере от большинства развитых стран (см. подраздел 7.4.1).

Причинами "планово-прогностической паузы" являются происходившие коренные изменения экономических отношений (массовая приватизация, расширение рыночной сферы), экономический кризис, политическая нестабильность, идеологические и организационные издержки реформаторства. Сказывается также недостаточная подготовленность кадров по планированию и прогнозированию к работе в новых экономических и политических условиях.

В последнее время .наблюдаются симптомы возрождения народнохозяйственного и регионального прогнозирования. Руководство страны приняло решение о разработке Стратегии экономического и социального развития. Министерство экономики подготовило новые методические положения по системе прогнозирования, включающие и региональный разрез. Научные организации активизировали исследования по долгосрочным перспективам территориального и регионального развития. В стадии рассмотрения находится законопроект о новой системе прогнозирования и планирования в России.

Воссоздающаяся система прогнозирования может быть представлена в виде табл. 8.1. При разработке стратегии, схем, прогнозов территориального развития используются другие прогностические документы: Стратегия устойчивого развития, Энергетическая стратегия, федеральные целевые программы, Генеральная схема расселения, схемы районной планировки и т.д.

Главное назначение прогнозов — оценка развития происходящих и ожидаемых процессов, последствий вариантов политики и используемых средств их реализации, тех или иных управленческих решений. Иначе говоря, активный прогноз — это попытка получить ответы на вопросы: что будет, если... или что необходимо сделать для получения определенного результата.

Прогнозы развития регионов охватывают все аспекты регионального воспроизводственного процесса (см. параграф 3.1), а прогнозы территориального развития еще и экономические межрегиональные взаимодействия. Главное отличие прогнозов нового поколения — акцент на финансовых отно-

[1] Генеральная схема расселения утверждена Правительством Российской Федерации в 1994 г. В ее основу был положен Комплексный прогноз развития и размещения производительных сил Российской Федерации до 2000 г., разработанный СОПСом, который не утверждался Правительством (но и не отклонялся).

Таблица 8.1. **Система прогнозов территориального и регионального рпзвития**

Уровень и разрез экономики / Период прогнозирования	Национальная экономика в целом	Территориальный разрез национальной экономики	Регион
Долгосрочный	Стратегия	Стратегия Комплексный прогноз Генеральная схема расселения	Стратегия
Среднесрочный	Программа Прогноз	Комплексный прогноз Схема территориального развития	Прогноз
Краткосрочный	Прогноз	Согласованная система региональных прогнозов	Прогноз

шениях центра и регионов, а внутри регионов — на отношениях между общественным и частным секторами, группами хозяйствующих субъектов. Специальным разделом прогнозов являются более детальные и адресные проектировки развития государственного сектора экономики, включающие показатели развития государственных унитарных предприятий, государственных учреждений, хозяйственных обществ с долей государственной собственности, превышающей 50% уставного капитала. В этом секторе прогнозы доводятся до уровня плана, имеющего обязательный характер.

Методы территориального и регионального прогнозирования весьма разнообразны. Наиболее продвинутая методология прогнозирования включает использование математических моделей. Некоторые из них рассматривались в гл. 4. Министерство экономики использует модельно-программный комплекс "Прогноз" (см. подраздел 4.2.8) и приступает к построению более интегрированных модельно-программных комплексов, включающих модель функционирования экономики региона, межотраслевые и межрегиональные модели (см. параграфы 4.2, 4.4). Принципиальным достоинством развиваемой методологии регионального прогнозирования является установление прямых и обратных связей с прогнозами на уровне национальной экономики.

Методология прогнозирования в субъектах федерации еще далека от стандартизации вследствие слишком больших различий в информационном обеспечении и квалификации кадров. В ряде регионов создаются свои оригинальные технологии прогнозирования, активно используемые в субфедеральной региональной экономической политике.

Прямое участие государства в развитии объектов экономики и социальной сферы в регионах. Это один из способов адресного регулирования (микроинструмент). Наиболее типичный пример такой деятельности государства в регионах — осуществление инвестиционных проектов, имеющих федеральную значимость: строительство и реконструкция за счет федерального бюджета железных дорог, автомагистралей, научных, образовательных и медицинских центров и т.д. Государство финансирует также проекты, оказывающие сильное позитивное влияние на рост занятости, увеличение налоговой базы, качество социального обслуживания в конкретных регионах. В настоящее время значительное число инвестиционных проектов осуществляется на долевой основе с использованием средств региональных бюджетов и частных инвесторов (так называемый "револьверный" принцип финансирования). Федеральная адресная инвестиционная программа, включенная в структуру федерального бюджета на 2001 г., содержит сотни конкретных объектов и предусматривает выделение на инвестиции 23,8 млрд. руб., в том числе на производственные комплексы — 7,0 млрд. руб., на социальный комплекс — 16,8 млрд. руб.

Государство оказывает селективную поддержку действующим предприятиям в форме дотирования производимой ими продукции. В первую очередь это относится к предприятиям государственного сектора. С точки зрения **РЭП важно, где размещаются такие предприятия, в какой региональной ситуации. Финансовая поддержка особенно целесообразна, когда она предотвращает более значительные экономические и социальные издержки в регионе от снижения производства, занятости или банкротства предприятия.**

Размещение государственных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд. Государство как крупнейший покупатель может сильно влиять на загрузку производственных мощностей, занятость и доходы в разных регионах, реализуя определенные задачи РЭП. В условиях экономического спада особенно важно обеспечивать заказами градообразующие предприятия, чтобы снизить безработицу и другие негативные социально-экономические последствия. Размещение госзаказа может стимулировать экономический подъем в соответствующих регионах и городах. Так, планируемое на 2001 г. значительное увеличение оборонного заказа создает возможности для вывода из депрессивного состояния ряда промышленных центров с высокой концентрацией предприятий оборонной промышленности.

Организационная, правовая, информационная поддержка регионов в **особых властях деятельности.** Наиболее важна такого рода поддержка регионов в тех эдах деятельности, где возможности и компетенция региональных властей граничены или недостаточны. Прежде всего это внешнеэкономическая еятельность. Государство оказывает помощь регионам в установлении онтактов с внешнеторговыми партнерами и иностранными инвесторами, і получении международных кредитов и займов, в распространении регио-1альных ценных бумаг на мировых финансовых рынках, во включении в леждународные программы и проекты технического содействия. Как правило, яи формы международного участия регионов реализуются на основе согла-лений, заключаемых Правительством Российской Федерации; оно же выступает гарантом возврата кредитов и завершения проектов.

Государство осуществляет ряд специальных организационно-хозяйственных функций там, где они выходят за рамки возможностей отдельного региона. Например, такими функциями являются централизованный завоз жизненно необходимых грузов на Север, организация переселения людей с Севера и вахтового метода работы, содействие трудоустройству бывших военнослужащих и переселенцев из республик бывшего СССР. Государство приходит на помощь регионам при ликвидации последствий чрезвычайных экологических и техногенных ситуаций (землетрясения, наводнения, радиоактивное заражение территорий и т.п.).

Три последние из вышеназванных групп средств реализации РЭП требуют более подробных разъяснений и рассматриваются в параграфах 8.3—8.5.

Экономические механизмы регулирования

регионального развития

8.3.1

Бюджетный федерализм в России

В настоящее время в Российской Федерации главным экономическим механизмом государственного регулирования территориального и регионального развития является *бюджетная система.* Так же как и в большинстве стран (см. подраздел 7.4.2), она строится по принципам бюджетного федерализма и

имеет три уровня: федеральный, региональный (субфедеральный) и местный (муниципальный). Бюджетная система включает также государственные внебюджетные фонды (федеральные и субфедеральные). Практически ежегодно происходят уточнения правил конструирования бюджетов и межбюджетных отношений. Бюджеты принимаются и используются на основе законодательных актов: Бюджетного, Налогового кодексов Российской Федерации, Закона о федеральном бюджете на очередной год, актов законодательных органов субъектов федерации и органов местного самоуправления.

Основные направления эволюции бюджетной системы России в переходном периоде определяются стремлением к достижению большей автономности, самообеспеченности, бездефицитности бюджетов разных уровней, относительному уменьшению межбюджетных потоков (особенно встречных). Преобладающей тенденцией является децентрализация бюджетной системы, т.е. увеличение роли региональных и местных бюджетов путем передачи с федерального уровня расходных полномочий и соответствующей доходной базы.

Доходы бюджетов

Преобладающую часть доходов федерального и субфедеральных бюджетов составляют налоги (примерно 80%). Наиболее значительные неналоговые доходы поступают от внешнеэкономической деятельности, от имущества, находящегося в государственной собственности, от продажи принадлежащего государству имущества, а также в виде доходов целевых бюджетных фондов и внешних займов. Налоговая система Российской Федерации объединяет три группы налогов и сборов: федеральные, региональные и местные. Действующий Налоговый кодекс предусматривает 28 видов налогов и сборов: 16 федеральных, 7 региональных и 5 местных.

Распределение ***федеральных налогов*** между бюджетными уровнями осуществляется по смешанной схеме.

В 2001 г. исключительно в федеральный бюджет поступают: налог на добавленную стоимость (НДС) на товары, производимые на территории РФ и ввозимые на территорию РФ; акцизы на нефть, природный газ, бензин автомобильный, дизельное топливо, легковые автомобили, спирт этиловый (за исключением пищевого); на драгоценные металлы и драгоценные камни, отпускаемые из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней; все акцизы на товары, ввозимые на территорию России; налог на

операции с ценными бумагами; таможенные пошлины, таможенные сборы и иные таможенные платежи, доходы от внешнеэкономической деятельности; платы за пользование водными биологическими ресурсами и рад других менее значительных доходов, платежей, дивидендов.

Ряд федеральных налогов распределяется в определенных пропорциях между бюджетными уровнями. При этом доли распределения устанавливаются одинаковыми для всех регионов[1]. Так, в федеральном бюджете на 2001 г. приняты следующие доли федерального бюджета и региональных бюджетов:

- налог на физических лиц — 1 и 99%;
- акцизы на спирт этиловый (пищевой), водку, ликероводочные изделия и т.д.-50 и 50%;
- платежи за пользование недрами, лесным фондом, водными объектами, объектами животного мира; платы за выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов; налоги на отдельные виды транспортных средств и т.д. — по нормативам, установленным законодательством Российской Федерации, и т.д.

При распределении некоторых федеральных налогов (например, на прибыль) между бюджетными уровнями используется принцип *присоединенных ставок.* Так, ставка налога на прибыль, законодательно утвержденная в 2001 г., составляет 24%. При этом в федеральный бюджет зачисляется 7,5%, в региональный — 14,5% и в местный — 2%. Субъектам федерации дано право уменьшать свою фискальную часть, но не более чем на 4 п.п.

Федеральный и субфедеральные бюджеты делят между собой также средства целевых бюджетных фондов, среди которых наибольшее значение для регионального развития имели такие фонды, как дорожный; воспроизводства минерально-сырьевой базы; управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов; восстановления и охраны водных объектов. В 2001 г. большинство фондов упразднено.

В бюджеты субъектов Российской Федерации, помимо указанных выше федеральных налогов и сборов (в определенных долях), поступают собственные ***региональные налоги и сборы:*** налог на имущество организаций, налог на недвижимость, дорожный налог, транспортный налог, налог с продаж, налог на игорный бизнес, региональные лицензионные сборы. Кроме того,

[1] Ранее применялись дифференцированные по регионам доли распределения некоторых федеральных налогов с целью балансировки доходов и расходов бюджета. Такие налоги назывались регул ирую щим и.

региональные бюджеты включают неналоговые доходы и доходы региональных бюджетных фондов, регулируемые законами субъектов федерации, а также средства от региональных займов (в том числе международных).

Структура доходов консолидированного бюджета за 1999 г. (фактически исполненного) приводится в табл. 8.2. Доходы консолидированного бюджета в 1999 г. составили 26,5% ВВП, в том числе доходы федерального бюджета — 13,5%, доходы субфедеральных бюджетов — 13,2%. В структуре доходов федерального бюджета 65,5% приходится на три основных налога: на прибыль, НДС, акцизы[1]. С точки зрения возможностей регулирования регионального развития следует обратить внимание на очень низкую долю подоходного налога с физических лиц и платежей за природные ресурсы.

В отличие от большинства государств граждане России лишь в минимальной степени являются плательщиками федерального бюджета. Из этого следует, что подоходный налог с физических лиц практически не участвует в сглаживании межрегиональной дифференциации доходов населения, не способствует межбюджетному выравниванию. Эта ситуация изменяется следующим образом: в 1999 г. в федеральный бюджет поступило 10% подоходного налога, в 2000 г. — 16%, в 2001 г. -1%[2].

В налоговой системе России практически отсутствуют прямые рентные платежи за использование природных ресурсов. Преобладающая часть создаваемого рентного дохода изымается косвенным образом: через акцизы, налог на прибыль, экспортные таможенные пошлины. Доля прямых платежей за использование природных ресурсов в доходах федерального бюджета на 2001 г. составляет всего 3,1%.

В структуре доходов *бюджетов субъектов федерации* (по исполнению за 1999 г.) доля налоговых доходов — 83,2%, неналоговых доходов — 5,9%. В сумме поступающих налоговых доходов значительно выше (по сравнению с федеральным бюджетом) доля подоходного налога с физических лиц (16,3%), налога на прибыль (23,4%), существенно ниже — доли НДС, акцизов,

В отдельных субъектах федерации структура бюджетных доходов существенно отличается от среднероссийской. Так, в 1997 г. доля подоходного налога была наивысшей в Иркутской области — 23,4% (признак высокого

---

[1] В доходах федерального бюджета на 2000 г. доля налоговых доходов — 84,7%, суммарная доля
налога на прибыль, НДС, акцизы — 57,8%, доля ввозных и вывозных таможенных пошлин —
21,6%.

[2] Доля подоходного налога с физических лиц в доходах федерального бюджета на 2000 г. составляв!
0,16% (на одного человека это примерно 13 руб. в год или 1 руб. в месяц).

Таблица 8.2. **Структура доходов консолидированного бюджета Российской Федерации за 1999 г.**

	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов федерации	
	в % от доходов федерального бюджета	в % от соответствующих доходов консолидированного бюджета	в % от суммы доходов бюджетов субъектов РФ	в % от соответствующих доходов консолидированного бюджета
Доходы — всего	100,0	50,7	100,0	49,3
В том числе:				
налоговые доходы из них:	82,8	50,6	83,2	49,4
налог на прибыль	15,9	36,7	23,4	63,3
подоходный налог с физических лиц	3,3	17,0	16,3	83,0
налог на добавленную стоимость	35,9	76,7	11,2	23,3
акцизы	13,7	77,2	4,2	22,8
неналоговые доходы	8,0	58,1	5,9	41,9
из них:				
от внешнеэкономической деятельности	5,9	100,0	0,0	0,0
от имущества	1,2	30,6	2,8	69,4

уровня доходов), а наименьшией— в Дагестане и Ингушетии — 5,5% (признак низких доходов населения); доля налога на прибыль колебалась от 30,3% (Московская область) до 1,1% (Ингушетия, Эвенкийский автономный округ). Как правило, низкая доля основных налогов в суммарных доходах региональных бюджетов компенсируется повышенной долей помощи из федерального бюджета.

В структуре доходов консолидированного бюджета России за годы реформ доля субъектов федерации колеблется вокруг 50%: 1992 г. — 44%, 1994 г. — 53, 1995 г. - 47, 1996 г. - 50,1998 г. - 54, 1999 г. - 49,3%. В этом отношении Россия ближе всего находится к США (см. табл. 7.2).

Бюджетные расходы на региональное развитие

В классификации *расходов федерального бюджета* их региональное назначение определяется лишь частично. Преобладающая часть федеральных расходов в регионах учитывается в "экстерриториальных" статьях бюджета. В федеральном бюджете на 2000 г. *прямые* расходы на региональное развитие планировались по следующим позициям (в % от суммы расходов федерального бюджета):

- Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) - 6,71%;
- дотации и субсидии закрытым административно-территориальным образованиям — 0,71%;
- субвенции, дотации и субсидии субъектам Российской Федерации на развитие, содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования — 1,13%;
- Фонд регионального развития — 0,30%;
- Фонд развития региональных финансов — 0,22%;
- ассигнования на региональное государственное теле- и радиовещание-0,13%.

Всего на указанные региональные нужды направлялось 9,2% расходов федерального бюджета.

Принципы функционирования главного источника финансовой поддержки субъектов федерации — ФФПР — рассматриваются ниже. Адресное выделение средств закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО) объясняется их особым режимом хозяйствования (см. параграф 8.5). Фонд регионального развития используется в основном на финансирование федеральных программ развития регионов (см. параграф 8.4), а также для

дополнительной финансовой помощи высокодотационным субъектам федерации. Фонд развития региональных финансов создан временно для активизации процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов федерации, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в регионах. В 2000 г. источником образования этого фонда являлся кредит Международного банка реконструкции и развития.

Сумма средств федерального бюджета, расходуемых на территориях, многократно превышает сумму расходов указанных выше фондов и адресных ассигнований. Сюда следует относить основную часть расходов Бюджета развития, федеральной адресной инвестиционной программы, ассигнований на поддержку отраслей и предприятий, на социально-культурные мероприятия и т.д. По экспертным оценкам, суммарные расходы федерального бюджета, привязанные к конкретным территориям, составляют более 60% всех федеральных расходов, что превышает объем прямых межбюджетных трансфертов примерно в 7 раз.

Подавляющая часть всех *расходов бюджетов субъектов федерации используется для нужд экономики и населения соответствующих регионов. В структуре расходов этих бюджетов первое место занимают социально-культурные мероприятия, далее — государственная поддержка отраслей народного хозяйства (см. табл. 8.3). При существующем распределении полномочий по бюджетным расходам на долю субъектов Российской Федерации приходится почти половина расходов консолидированного бюджета на государственное управление, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности, более 70% расходов на государственную поддержку отраслей, более 3/4 расходов на социально-культурные мероприятия. Удельный вес бюджетов субъектов федерации в общих расходах консолидированного бюджета имеет тенденцию к увеличению: 1992 г. - 33%, 1993 г. - 50, 1995 г. - 51, 1997 г. - 56, 1998 г. - 50, 1999 г.-52%.*

Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации составили в 1996 г. 17,9% суммарного ВРП. По отдельным субъектам это соотношение сильно колеблется. Наименьшее соотношение имеют "сильные" регионы с высокой бюджетной обеспеченностью, как правило, являющиеся донорами в межбюджетных отношениях: Самарская область (12,6%), Пермская область (12,8%), Красноярский край (13,4%). Наибольшее соотношение, являющееся признаком высокой дотационности бюджета, имеют Ингушетия (72,1%), Чукотский автономный округ (54,1%), Тыва (51,1%), Калмыкия (50,6%).

Таблица 8.3. **Структура расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (1999 г.)**

	В % от суммы расходов бюджетов субъектов Российской Федерации	В % от соответствующих расходов консолидированного бюджета
Расходы — всего	100,0	52,0
В том числе на:		
государственное управление и местное самоуправление	4,8	68,0
правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	2,9	25,4
поддержку отраслей хозяйства	10,2	71,2
социально-культурные мероприятия	43,1	76,8

Межбюджетные трансферты

В бюджетной системе России используются только вертикальные трансферты: от бюджета вышестоящего уровня к нижестоящему. Горизонтальные отношения между бюджетами (как, например, между федеральными землями в Германии) отсутствуют.

Основной источник межбюджетных трансфертов — Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР). Правила его формирования и распределения часто изменялись. Ранее в этот фонд направлялось 15% налоговых доходов федерального бюджета. В принятом бюджете на 2000 г. ресурсы фонда составляют 8,5% от суммы налоговых доходов (7,19% от общей суммы доходов).

В 2000 г. 88,4% ресурсов ФФПР направлялись в виде общих трансфертов субъектам федерации, 4,7% — на частичную целевую помощь субъектам федерации для обеспечения ими выплат государственных пособий гражданам, имеющим детей, 5,2% — на государственную финансовую поддержку закупки